

*Cuadernos de la Ciudad de México*

# Participación ciudadana en la actividad parlamentaria

---

Khemvirg Puente

5





***Cuadernos de la Ciudad de México***

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mario Velázquez Miranda  
*Consejero Presidente*  
Myriam Alarcón Reyes  
Carolina del Ángel Cruz  
Yuri Gabriel Beltrán Miranda  
Mauricio Huesca Rodríguez  
Bernardo Valle Monroy  
Gabriela Williams Salazar  
*Consejeras y Consejeros Electorales*

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Bernardo Valle Monroy  
*Presidente*  
Juan Carlos Amador Hernández  
Carolina del Ángel Cruz  
Rosa María Mirón Lince  
*Vocales*  
Gustavo Uribe Robles  
*Secretario técnico*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*  
Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*  
Leopoldo Silva Gutiérrez  
*Secretario Administrativo*  
Javier de la Fuente Hernández  
*Secretario de Atención a la Comunidad Universitaria*  
Mónica González Contró  
*Abogada General*  
Javier Nieto Gutiérrez  
*Coordinador de Estudios de Posgrado*  
Rosa María Mirón Lince  
*Coordinadora del Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales*

# Participación ciudadana en la actividad parlamentaria

---

Khemvirg Puente

5

---

CIUDAD DE MÉXICO • 2018

---



**Autor:** Khemvirg Puente

**Edición:**

Coordinación editorial: María Ortega Robles, coordinadora editorial

Coordinación de contenidos: Vanessa Díaz, coordinadora de apoyo técnico B

Supervisión: José Luis García Torres Pineda, jefe del Departamento de Diseño y Edición

Diseño gráfico y portada: Kythzia Cañas Villamar, analista diseñadora

Corrección de estilo: Fabián Augusto Torres Macías, supervisor de grupo B

Diseño editorial y diagramación: Laura Elena Mier Hughes, supervisora de grupo B

Primera edición, 31 de julio de 2018.

D.R. © 2018

**Instituto Electoral de la Ciudad de México**  
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,  
delegación Tlalpan,  
04510, Ciudad de México  
[www.iecm.mx](http://www.iecm.mx)

ISBN: 978-607-8605-03-3

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de los editores. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra.

Impreso y hecho en México.

## Introducción

Durante siglos, la representación política ha sido considerada como la forma más eficaz de resolver las disputas colectivas por medios pacíficos, mediante la contrastación de ideas y la confrontación de posturas ideológicas, pero también mediante el diálogo, la deliberación, la negociación y la cooperación. Así, el papel del representante y de las legislaturas o parlamentos ha sido clave para la evolución política de la humanidad. Prácticamente en todos los países del mundo existen organizaciones parlamentarias o legislativas con ciertos grados de representatividad de la sociedad. Algunos más democráticos, otros menos, pero siempre con capacidad representativa y de decisión.

La transformación de la sociedad moderna y los nuevos mecanismos de seguimiento a la actividad de los representantes permite hoy contar con mejores instrumentos para conocer e intervenir en los procesos parlamentarios. Por eso, este trabajo describe cómo se ha transformado el modelo de representación política en la actualidad y presenta algunas herramientas contemporáneas de participación e intervención ciudadanas en la actividad parlamentaria.

La noción de *parlamento abierto* es una forma novedosa de reforzamiento de la representación parlamentaria mediante mecanismos de participación social y pone a los ciudadanos en el centro de las decisiones. Aquí se presentan diversas experiencias sobre ese tema en una perspectiva comparada, como un amplio catálogo de posibilidades para que a partir de ahí tanto ciudadanos como legisladores exploren vías de cooperación innovadoras en materia parlamentaria.

## La crisis de representación y la nueva representación parlamentaria

Es un lugar común afirmar que la democracia representativa está en crisis, o bien que la representación política por sí misma es un modelo del ejercicio de la política que se encuentra agotado y no tiene posibilidades de viabilidad hacia el futuro. Dos de las críticas más significativas al modelo representativo se encuentran en la erudita visión de John Keane<sup>1</sup> y en el escenario pesimista de la teoría política de Simon Tormey sobre el fin de la política representativa.<sup>2</sup>

Aquí se parte de la idea de que la representación no está necesariamente asociada con la democracia. La representación política es una forma de organización del poder colectivo mediante la cual se dirimen los conflictos colectivos y se toman decisiones. De esa forma, el mecanismo representativo es un dispositivo institucional que, desde sus orígenes, no estuvo necesariamente vinculado a la democracia, sino a la superación de las tensiones o disputas dentro de las comunidades. Las

<sup>1</sup> John Keane, *Life and death of democracy*, Londres, Simon and Schuster, 2009.

<sup>2</sup> Simon Tormey, *The end of representative politics*, Cambridge, Polity, 2015.

decisiones que se toman mediante este mecanismo o dispositivo tienen un mérito de gran relieve: gozan de legitimidad. Es por eso que, en la historia de la humanidad, la invención de las legislaturas o parlamentos resultó una de las grandes fórmulas para resolver los dilemas colectivos sin el involucramiento directo de quienes no estaban provistos de los atributos para tomar parte en las decisiones.

La asociación entre democracia y parlamento ha sido identificada por Keane en el reino de León y de ahí se exporta a España y al resto del mundo.<sup>3</sup> Las Cortes de León de 1188 fueron el primer antecedente de la representación parlamentaria. En opinión de Keane, ni Inglaterra ni Grecia fueron el origen de este tipo de organización política como consecuencia de la disputa por el poder. El rey Alfonso IX de León aceptó que a partir de entonces el monarca recibiera el consejo de las Cortes integradas, por una parte, por los nobles y, por otra, por los considerados *no privilegiados* u *hombres buenos*, quienes eran representantes de las ciudades, para tratar asuntos de paz, guerra y tratados; se reunían en la basílica de San Isidro de León. Es muy importante señalar que el conjunto de disposiciones que fue aprobado por estas Cortes fue conocido como “Carta Magna Leonesa” y que fue promulgado por el rey con los siguientes contenidos:

En el nombre de Dios. Yo Don Alfonso, rey de León y Galicia, al celebrar las Cortes en León junto con el arzobispo, los

<sup>3</sup> El antecedente del *Althing* islandés como organización política parlamentaria podría considerarse como uno previo, pero no tan influyente como las Cortes de León, pues el islandés no fue retomado propiamente como modelo en otras naciones.

obispos, los magnates de mi reino y los ciudadanos elegidos por cada ciudad, decreto y aseguro, mediante juramento, que [...] Prometo también que no haré guerra ni paz ni tomaré acuerdos sin reunir a los obispos, nobles y hombres buenos, por cuyo consejo debo guiarme.<sup>4</sup>

Según se infiere de este pasaje, la representación como tal toma forma en vista de que los ciudadanos son elegidos en cada ciudad y villa, y, en adelante, éstas tendrán una voz que será escuchada por el monarca antes de tomar una decisión sobre la guerra o la paz. Esta Carta Magna precede casi un siglo a la *Magna Charta Libertatum*, de Juan I de Inglaterra (*Juan sin Tierra*), promulgada en 1215, que fue resultado de las disputas de la época y aprobada por los nobles de entonces. Mediante esta Carta Magna, el monarca inglés es, por vez primera, acotado en sus poderes por un parlamento o asamblea. De manera similar, los propios señores feudales acotaron el poder del rey Andrés II, de Hungría, mediante la *Bula de Oro*, o *Aranybulla*, sancionada en 1222. Lo que hace diferente a esta forma de organización política es que es parlamentaria, es decir, reúne a un conjunto de individuos cuyo fin principal es servir de contrapoder o contrapeso al poder del monarca. De manera significativa, este mecanismo representativo reemplaza las prenociones de asambleas democráticas en las que participaba *el pueblo*, pues en adelante quienes tomarán las decisiones en esos cuerpos colectivos serán *representantes del pueblo*.

<sup>4</sup> La 'Carta Magna Leonesa', 2010, Las Espardinas, <<http://lasespardinas.blogspot.mx/2010/07/la-carta-magna-leonesa.html>>, 7 de junio de 2018.

Los parlamentos nacieron entonces, no como maquinarias legislativas (aunque utilizan esta función de hecho y algunos sí se convierten en tales), sino como contrapesos institucionales que deben ser escuchados porque en su interior hay deliberación y debate, se parlamenta para alcanzar posiciones políticas y tomar decisiones que serán obligatorias para la comunidad a la cual representan. De la misma forma nacieron algunas formas de organización política, como elecciones, partidos y liderazgos políticos, que en algunos casos condujeron a democracias representativas y en otros a pseudodemocracias (aquéllas que se autodefinían como democracias pero que no lo eran).

El concepto de representación abre una discusión relevante sobre sus propios alcances, sobre lo sustantivo de lo representado y las funciones de los representantes.<sup>5</sup> Si bien en este texto no se agota la discusión sobre el tema, se entiende por modelo de representación política aquél descrito por Pitkin como una “relación en la que el que adopta las decisiones políticas ha sido autorizado mediante la celebración de una elección y por un período limitado, por compartir determinadas características como ideología, intereses, etc. Y una cierta identificación emocional con el que lo elige, para que actúe en su beneficio, por lo que deberá posteriormente rendir cuentas”.<sup>6</sup> Este concepto tiene la debilidad de plantearse

<sup>5</sup> Para una discusión contemporánea de los enfoques clásicos modernos de autores como Hannah Pitkin, John Keane, Michael Mezey, Nadia Urbinati, Jane Mansbridge, Michael Saward, Bernard Manin y Rosanvallon, se recomienda revisar: Manuel Contreras Casado y Enrique Cebrián Zazurca (coords.), *La crisis contemporánea de la representación política*, Madrid, Comuniter editorial, 2016; y John Keane y Wolfgang Merkel (eds.), *The future of representative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

<sup>6</sup> Elena García Guitián “Representación”, en Ricard Zapata-Barrero (ed.), *Conceptos políticos en el contexto español*, Madrid, Síntesis, 2007, p. 249.

exclusivamente desde un enfoque de la teoría democrática; sin embargo, sirve como punto de partida para comprender el dilema de la crisis de la representación política contemporánea. Existen críticas a esta versión normativa democrática, que asemeja *democracia con representación* o que identifica la *representación política con representación democrática*, cuando no son necesariamente lo mismo.<sup>7</sup>

No obstante, las legislaturas son construcciones organizacionales en las cuales se concreta el modelo de representación política. En algunos casos, como en los regímenes democráticos, se caracterizan además por su origen de legitimidad democrática. Mientras tanto, en otro tipo de regímenes, como los autoritarios o totalitarios, también existen estas formas de organización política sin que necesariamente estén asociadas con el origen electivo, sino con la legitimidad que les otorga su propio proceso de designación o por la propia tradición parlamentaria. Sin embargo, éste no ha sido el origen de la disputa sobre la legitimidad de las legislaturas, sino el desempeño de las mismas, que las ha llevado a ser el ejemplo claro de la crisis de las instituciones democráticas.

Para autores como Roberto Gargarella, la crisis de representación se relaciona con el modo en el cual las instituciones políticas fueron diseñadas, ya que no fueron diseñadas con el objetivo de promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, sino que, al contrario, fueron diseñadas para desalentar la participación. De tal forma que, en Estados

<sup>7</sup> Alejandro Monsiváis Carrillo, “Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático”, *Perfiles Latinoamericanos*, 2013, México, vol. 21, núm. 41, enero-junio de 2013, pp. 45-69.

Unidos, los *padres fundadores*, es decir, los norteamericanos en la Convención de Filadelfia, rechazaban el directismo y desconfiaban de la intervención de los ciudadanos en la política. Es por eso que en el diseño se procuró dotar de autonomía e irresponsabilidad a las asambleas parlamentarias.<sup>8</sup> Esto es congruente con la ampliación del canon de representación que propone Alejandro Monsiváis y con el análisis crítico de la teoría de la representación desde la visión normativa de la democracia. Así, desde esta visión, el modelo representativo se construye como un obstáculo de participación y hoy en día se ratifica, pues los procesos de toma de decisión no sólo son controlados por las élites, sino que éstas son sensibilizadas por las exigencias de los grupos de interés más que por las ciudadanas. Si bien ambas exigencias pueden coincidir, estos grupos cuentan con una agenda política autónoma y con la capacidad de movilización de recursos.

De la misma forma, Alan Rosenthal, uno de los más reconocidos estudiosos de legislaturas subnacionales, apuntaba que era necesario replantearse la crítica a las asambleas parlamentarias porque “la legislatura es retratada en la prensa y percibida por el público como esencialmente antidemocrática, no representativa, irresponsable, poco ética, que sirve a los intereses de (y es controlada por) unos cuantos”.<sup>9</sup> Sin embargo, la realidad en la actividad parlamentaria suele ser distinta, pero es poco conocido lo que sucede ahí dentro y cómo se toman las decisiones.

<sup>8</sup> Roberto Gargarella, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1993, p. 93.

<sup>9</sup> Alan Rosenthal, *The decline of representative democracy*, Nueva York, CQ Press, 1998, p. 4.

Para Giovanni Sartori,<sup>10</sup> cuando se habla de crisis de representación, ésta requiere una defensa urgentemente, porque todas las democracias modernas son representativas y lo que él llama *directismo* ha ganado el debate público a pesar de su *ignorancia* y *primitivismo*, porque supone colocar en una posición irrelevante o de delegados a los representantes elegidos popularmente. La crítica de Sartori al discurso directista, que supone a los ciudadanos decidiendo directamente sobre todos los asuntos públicos, es que es “desastrosamente disparatado”, en virtud de que “sólo puede llevarnos a un sistema representativo altamente disfuncional y localmente fragmentado que pierde de vista el interés general”. Es decir, en opinión del politólogo italiano, la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones podría llevar al fracaso de la democracia misma. Lo explica en los siguientes términos:

La diferencia básica entre una democracia directa y una democracia representativa es que en esta última el ciudadano sólo decide quién decidirá por él (quién le representará), mientras que en la primera es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige a quien decide sino que es el decisor. Por tanto, la democracia representativa exige del ciudadano mucho menos que la directa y puede operar aunque su electorado sea mayoritariamente analfabeto (véase la India), incompetente o esté desinformado. Por el contrario, una democracia directa en tales circunstancias está condenada a la autodestrucción. Un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, “En defensa de la representación política”, *Claves de la Razón Práctica*, 1999, Madrid, núm. 91, 1999, pp. 2-6.

que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas. Hace falta mucha ceguera ideológica y, ciertamente, una mentalidad muy “cerrada”, para no caer en la cuenta de esto. Y los directistas no lo hacen.<sup>11</sup>

Esta descalificación a la democracia directa tiene una parte de razón: la imposibilidad práctica y la inviabilidad técnica de muchos supuestos con el hecho de que no es posible deliberar en una asamblea nacional los asuntos colectivos sin alguna intermediación representativa. Sin embargo, el argumento de Sartori es llevado demasiado lejos, pues aquéllos a los que él llama *directistas* pueden clasificarse en dos grandes grupos. El primero, el que proclama que habrá que suprimir toda forma de representación y sustituirse por el ejercicio directo del poder y de todos los procedimientos por parte del público, cosa que ni el discurso anarquista explora como mecanismo sustitutivo de la totalidad de las instituciones de carácter político,<sup>12</sup> sino en contextos específicos. El segundo grupo es aquél que propone la participación de la sociedad sin sustituir instituciones representativas, sino que reconoce su adaptación a los nuevos contextos y posibilidades del mundo contemporáneo. A pesar de eso, Sartori levanta una proclama en contra de una supuesta versión directista, sustitutiva de instituciones representativas, la cual supondría limitar a los ciudadanos a ser simples espectadores de los procesos de toma de decisión. Para él, el discurso directista es riesgoso:

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> James C. Scott, *Two cheers for anarchism*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2012.

La tendencia directista está ganando terreno, no sólo porque ofrece una solución simplista fácil de aprehender por los simples, sino también porque no está encontrando prácticamente ninguna oposición. Por este motivo, la representación debe volver a ponerse bajo los focos y defenderse vivamente. Defenderse desde fuera, como acabo de hacer, frente a alternativas sin fundamento, pero también desde dentro, como he hecho antes. La clave radica en que si no comprendemos un mecanismo, no podremos valorarlo ni corregirlo; por ejemplo, la cuestión de si la representación no resulta suficientemente “próxima”. No podemos aceptar tratamientos que maten al paciente. El crecimiento demográfico hace inevitablemente imposible la proximidad; y la representación puede hacer frente a estas cifras mucho mejor que los mecanismos directos. La clave es, pues, que la crisis de la representación es fruto, en buena medida, del primitivismo constitucional y de nuestra expectativa de que la representación nos dé lo que no puede o no debe darnos.<sup>13</sup>

A pesar de los argumentos previos, la más exhaustiva revisión de los que suelen esgrimirse para documentar y, en su caso, explicar la crisis de la representación se encuentra en el texto de Simon Tormey, para quien hay cuatro indicadores significativos en los cuales la ciencia política recoge pruebas de este fenómeno: baja participación de los votantes, decreciente membresía de partidos políticos, desconfianza en los políticos y desinterés en la política.

<sup>13</sup> Sartori, *op. cit.*, p. 6.

## a) Participación de los votantes

Cuando se analiza si el sistema político es legítimo o no, suele acudir al porcentaje de votación en las elecciones congresionales o, en su caso, las presidenciales. Así, la hipótesis es que, si se evidencia un declive en los niveles de participación en las votaciones, el sistema manifiesta su fragilidad y se puede concluir que debemos preocuparnos por la relación entre los representantes y los representados, y por el funcionamiento del ciclo de representación y de las instituciones representativas. Sin embargo, resulta paradójico que las sociedades que transitan hacia la democracia suelen tener altos índices de participación, pero cuando estos mismos países han logrado ese tránsito y comienzan su proceso de consolidación, la participación tiende a disminuir. Esto es lo que ha pasado en las democracias latinoamericanas.

## b) Membresía de partidos políticos

Los partidos están fallando en hacer contacto con el público; están encerrados en un círculo vicioso, ya que, cuantos menos ciudadanos formen parte de éstos, más cerca estarán de necesitar fuentes de apoyo financiero, principalmente de empresas o empresarios; y cuanto más se acercan a los negocios privados, menos atractivos son para el ciudadano común. De acuerdo con Tormey, la clave para un sistema representativo saludable es que haya partidos capaces de articular diferentes políticas, valores y visiones sobre cómo una sociedad determinada se puede gobernar. Pero la membresía

de los principales partidos políticos en gran parte del mundo está en decadencia; este descenso tiene varias consideraciones para la representación y los partidos políticos se convierten en prisioneros de intereses privados, los cuales son sus fuentes de financiamiento.

#### c) Erosión de la confianza en los políticos

Un sistema de gobierno funcional requiere que los gobernantes desempeñen su función con base en la expectativa de que van a gobernar teniendo en cuenta los intereses de la sociedad. Sin embargo, esto no siempre corresponde con los hechos ni con el ejercicio del poder. La autoridad implica confianza; de lo contrario, el gobierno requiere el uso de la fuerza para funcionar. Es por eso que la pérdida de confianza en la integridad de la clase política es muy preocupante; puede tener efectos muy negativos en las instituciones y no sólo en las personas que ejercen cargos de autoridad. Esta desconfianza ha ido minando la credibilidad y el propio modelo de representación política, pues los ciudadanos dejan de sentirse representados.

#### d) Interés en la política

La democracia depende de la existencia de una cultura democrática activa, lo cual significa una cultura de cuestionar y preguntar qué es lo que los políticos hacen para que informen, expliquen y justifiquen sus decisiones, sus posiciones y

sus políticas. Sin cuestionamientos críticos, la política se podría reducir a la administración gubernamental, a la etiqueta de políticas y procedimientos que se han decidido en otros lugares, a nuestras espaldas y más allá de la vigilancia y crítica ciudadana. Sin escrutinio, tenemos pocos balances de poder y concentración en manos del ejecutivo. De ahí la importancia, no sólo de la actividad parlamentaria, sino de la libertad para el ejercicio del periodismo. Los asuntos de política tienen poco interés en la sociedad frente a los deportes, los espectáculos e incluso sobre temas específicos de la vida pública, como algún tema de injusticia o campañas, cuando estos asuntos rodean nuestro entorno inmediato.

Es paradójico que en las democracias avanzadas los ciudadanos no se preocupen por los asuntos de la política y que éstos cada día sean asuntos exclusivos de los políticos profesionales y de quienes, desde fuera de las organizaciones políticas, han profesionalizado el cabildeo en las instituciones parlamentarias o ejecutivas.

Ante este escenario de crisis, John Keane<sup>14</sup> advierte que los indicadores que observa Tormey son síntomas del fin de la democracia que conocemos como representativa y que su sustitución es la democracia de monitoreo (*monitorary democracy*), la cual supone una nueva etapa histórica de la evolución democrática. Según Keane, este tipo de democracia supone superar la idea de que debe basarse exclusivamente en votos, elecciones y partidos políticos como instrumentos representativos (aunque ni la teoría clásica ni la contemporánea de la democracia ni los minimalistas de la misma afirman que

<sup>14</sup> John Keane, *op. cit.*

ésta sea sinónimo de elecciones, sino que la identifican como su punto de partida). Así, para ese autor, la participación debe pasar de la votación a la fiscalización y al escrutinio. Es decir, desde esta perspectiva, la democracia no se asocia sólo con el voto, sino con la vigilancia al poder; y es la sociedad civil la que toma el lugar central del funcionamiento de las democracias, ya no sólo los partidos o las elecciones. Esto se hace posible por la capacidad creciente de uso de nuevas tecnologías, mediante las cuales se constituyen redes de intercambio de información y de acceso remoto a los procesos de toma de decisión en espacios que anteriormente estaban restringidos a legisladores y autoridades. Son ahora los agentes de monitoreo los que se encargan de que las autoridades y representantes cumplan con sus funciones, que lo hagan dentro del marco de la ley y que sus acciones estén sujetas de forma permanente y abierta al escrutinio público.

Para Keane, los indicadores actuales de desafección política por parte de la sociedad no son un síntoma de la decadencia de la democracia, sino de su transformación; del tránsito de una democracia representativa hacia una democracia de monitoreo. La idea de *monitores ciudadanos* que esbozaba Michael Schudson<sup>15</sup> tiende a ser defensiva más que proactiva, porque supone que son ciudadanos que ahora están mejor informados, no es que sean mejores personas que las del pasado, sino que cuentan con más información y la utilizan, no sólo con fines de esparcimiento o socialización, sino también para la vigilancia del entorno, y utilizan la tecnología que para facilitar sus posibilidades de monitoreo. Son aquéllos

<sup>15</sup> Michael Schudson, *The good citizen: A history of american public life*, Nueva York, Free Press, 1998.

que, utilizando una metáfora, desde su computadora o teléfono móvil pueden revisar las cámaras de vigilancia desde lejos y, aunque sus actividades no estén relacionadas con la vigilancia, utilizan esa información en caso de ser necesario.

El monitoreo puede ser organizado o individual. El primero es aquél en el que un grupo de personas distribuye tareas específicas y se tiene un objetivo común de supervisión. Por lo general está especializado temáticamente y es sistemático a lo largo del tiempo. El segundo es aquél que los individuos realizan de forma aleatoria a autoridades, ya sea por una función desempeñada o por una actividad específica. Ambos se complementan y son contribuciones contemporáneas para someter a escrutinio permanente a autoridades. En el monitoreo parece que el ciudadano no participa activamente, pues aparenta inactividad (o desempeña otra actividad no relacionada con la vigilancia y el monitoreo), pero su acción es posible cuando las circunstancias lo requieren. Así, el ciudadano monitor no está ausente, sino que está vigilante. Como señala Schudson, el monitoreo es un modelo plausible de ciudadanía. Este modelo ha sido desarrollado más recientemente por Pierre Rosanvallon como modelo de *contrademocracia*.<sup>16</sup>

Todos los controles y monitoreos sobre el poder público son mecanismos de reforzamiento de la propia democracia. No equivalen al aniquilamiento de las instituciones, sino a dotarlas de mayor legitimidad. Los contrapoderes de la sociedad no buscan eliminar mecanismos representativos, sino hacer significativo el modelo representativo y hacer compatibles

<sup>16</sup> Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.

la representación y la participación directa de los ciudadanos y los colectivos. Esto es posible a plenitud en donde hay acceso a las tecnologías, donde la sociedad cuenta con información de calidad y donde las desigualdades no impiden a los individuos ejercer sus derechos en libertad.



## Parlamento abierto y nuevos mecanismos de representación

¿Cómo pueden las instituciones representativas adaptarse a las exigencias de una sociedad expuesta a los estímulos de los flujos de información que se combinan con el desgaste de la política y de sus protagonistas tradicionales? ¿El modelo de representación política tradicional se encuentra agotado y su crisis indica su inminente desaparición? ¿Cuáles son las opciones para el modelo representativo?

En esta sección se presenta cómo se ha ido reconstruyendo el modelo de representación política mediante un nuevo esquema que incorpora al ciudadano como el centro de las decisiones parlamentarias y que no sustituye a la noción de representación política. Es paradójico que casi la totalidad de los países del mundo cuente con alguna forma de organización de tipo parlamentaria (llámese asamblea, congreso, parlamento u otra); incluso la tendencia global es la de crear nuevas legislaturas, otorgarles poderes o incluso trasladar poderes y crear legislaturas subnacionales. En las últimas décadas, los países que han transitado a la democracia han renovado sus legislaturas y éstas se han convertido en los espacios de pluralidad, foros de deliberación y de cooperación

política. Ahí se expresan los puntos de vista de la sociedad en un espacio diseñado para el debate, la contrastación de puntos de vista y, al mismo tiempo, la negociación.

Es evidente que el modelo de representación política tradicional presenta fragilidades, pero no que su transformación signifique su sustitución por un modelo que implique el directismo del que Sartori alertaba. Por el contrario, lo que ha resultado notorio es que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil han creado caminos alternativos para insertarse en la discusión de los asuntos públicos, influir y en ocasiones definir la agenda legislativa; someter a escrutinio a los legisladores y a las legislaturas, y obligarlos a rendir cuentas por sus decisiones.

Se ha explicado en una obra previa<sup>17</sup> que, para atacar el problema de legitimidad y credibilidad de las instituciones representativas, los propios legisladores han planteado objetivos sobre las características que deben tener los parlamentos democráticos modernos:

- a) Deben ser representativos. Su integración no sólo debe reflejar la voluntad del mandato otorgado en las urnas mediante procesos libres y justos, sino que deben procurar la integración plural de la sociedad misma de la que formen parte, incorporar a las minorías en su debida proporcionalidad y que, en general, la legislatura sea un mosaico plural de la comunidad respecto a cuestiones de origen étnico, ideología y territorialidad.

<sup>17</sup> Khemvirg Puente, “Parlamento abierto: tránsito hacia un nuevo modelo de representación política”, en Luisa Béjar Algázi (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, México, UNAM-La Biblioteca, México, 2017, pp. 41-62.

- b) Deben ser transparentes. La transparencia de una legislatura implica hacer disponible, sin restricciones, la información que se genera en la institución como parte del cumplimiento de sus responsabilidades, ya que es el primer dispositivo necesario para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de acceso a la información y, a partir de ahí, plantear exigencias a sus representantes. Además, es requisito indispensable para exigir que los representantes rindan cuentas a quienes dicen representar.
- c) Deben rendir cuentas. Sus integrantes, sus órganos y la legislatura en su totalidad están obligados a informar, explicar y justificar sus acciones ante la ciudadanía, la cual a su vez cuenta con los instrumentos necesarios para influir y, en su caso, modificar el comportamiento de los legisladores o las respuestas institucionales que en forma de leyes u otros ordenamientos emite el poder legislativo. Los parlamentos contemporáneos están obligados a escuchar, responder y satisfacer las exigencias de la ciudadanía. Esto no significa que todas las solicitudes que se les presentan deban interpretarse como mandatos o instrucciones, sino que los legisladores deben presentar públicamente los argumentos que respaldan sus decisiones y ofrecerlos a la sociedad para que sea ésta quien los juzgue y premie o castigue.
- d) Deben ser eficaces. Independientemente de si las exigencias de la ciudadanía sean resueltas favorablemente o no, es imperioso que la respuesta de la legislatura sea oportuna en el tiempo; de lo contrario, aun cuando la respuesta sea la esperada, no podrá producir el efecto deseado desde la exigencia social. La eficacia depende de la capacidad política y técnica con que cuenten la legislatura y sus

órganos internos y eso depende también de su nivel de institucionalización.<sup>18</sup>

- e) Debe ser profesional. No basta con que la legislatura tenga independencia o autonomía política, sino que debe desarrollar capacidades técnicas y contar con personal profesional altamente especializado, tanto en la estructura central de servicios parlamentarios como en las comisiones y en los grupos parlamentarios. Una legislatura profesional cuenta con sistemas de carrera parlamentaria del personal de apoyo y con niveles de permanencia o estabilidad en la membresía del poder legislativo, debido a la reelección legislativa; con ello los legisladores y su personal logran especializarse y dar continuidad a los trabajos legislativos y de control parlamentario en los temas centrales de la agenda política.
- f) Debe ser responsable e íntegro. Las legislaturas deben vigilar el comportamiento de sus integrantes, tanto de su personal de apoyo como de los legisladores. Cuentan con comités de ética autónomos que no están sujetos a control de los propios partidos políticos y que no dependen de la mayoría legislativa. Sus decisiones no son censuradas por los liderazgos parlamentarios. Estos órganos deben tener capacidad para prevenir y, en su caso, sancionar los conflictos de intereses y establecer estándares de ética parlamentaria.
- g) Debe ser abierto. La actividad legislativa debe estar abierta a la participación del público y garantizar la

<sup>18</sup> Khemvirg Puente “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *Estudios Políticos*, 2018, México, núm. 44, mayo-septiembre de 2018, pp. 65-91.

interacción mediante diversos canales de comunicación. Las actividades parlamentarias deben enriquecerse con la participación de actores externos y, en consecuencia, tanto las prácticas como las normas internas previenen esquemas de colaboración en las funciones parlamentarias y no sólo en la creación de leyes. La participación se promueve también mediante mecanismos innovadores que emplean nuevas tecnologías y plataformas digitales.

Este conjunto de características define un tipo ideal al que se aspira en los regímenes democráticos para concretar institucionalmente la representación parlamentaria. El modelo se basa en la visión sobre el futuro de los parlamentos según David Beetham, quien afirma que las funciones legislativa y fiscal siguen siendo dos poderes indispensables para la viabilidad de los sistemas políticos contemporáneos y dichas tareas corresponden a los parlamentos. Por tanto, la erosión en la credibilidad de las legislaturas es un problema muy serio que debe resolverse o, de lo contrario, esta erosión se profundizará día a día.<sup>19</sup> A pesar de la creencia popular, los congresos han logrado adaptarse a los nuevos tiempos y han sabido reconocer este problema y comenzar su transformación.

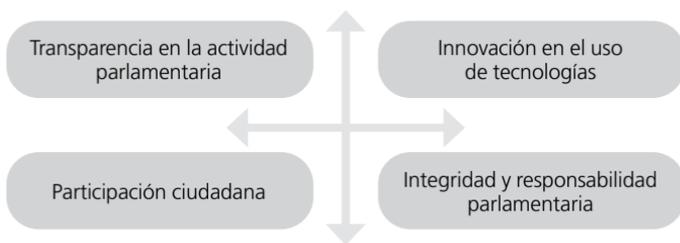
Una de las más importantes reformas al parlamento moderno ha sido la idea del *parlamento abierto* como una nueva forma de interacción entre representantes y representados. Por *parlamento abierto* se entiende entonces esta relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la

<sup>19</sup> David Beetham, “Do parliaments have a future?”, en Alonso, *op. cit.*, pp 124-143.

sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones, la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades, el uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones, y la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias.<sup>20</sup>

El punto nodal del parlamento abierto es que explora nuevas formas de representar a los ciudadanos y son éstos el centro de las decisiones. El ciudadano ya no es un simple observador de la actividad parlamentaria, sino que adquiere centralidad y protagoniza los procesos parlamentarios. Como la definición lo advierte, el modelo de parlamento abierto se basa en cuatro pilares o dimensiones fundamentales: transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales, e integridad y responsabilidad parlamentarias.<sup>21</sup>

#### Dimensiones del parlamento abierto



Fuente: elaboración propia.

<sup>20</sup> Khemvirg Puente e Issa Luna Pla, *Transparencia y apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen ejecutivo*, México, Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos-UNAM, 2018.

<sup>21</sup> *Ibid.*

El parlamento abierto se desarrolla en las cuatro dimensiones simultáneamente. No es preciso afirmar que se cuenta con un parlamento abierto que se desempeña de manera óptima en sólo una de las dimensiones, pues eso significaría que no es tal, ya que es necesario recordar que éste no es posible si no se entiende como una nueva forma de representación política, en la cual el ciudadano no sólo aparece en términos simbólicos, sino que efectivamente cuenta con capacidades para interactuar con los representantes durante los procesos parlamentarios; para eso se requieren mecanismos tecnológicos innovadores, información de calidad sobre la actividad parlamentaria y legisladores responsables de sus acciones.

Es común la confusión según la cual un parlamento abierto es aquél que cumple con sus obligaciones legales en materia de transparencia o aquél que publica en su portal de internet todos los resultados de las actividades que se desarrollan en la legislatura. Aunque es cierto que la transparencia legislativa es una dimensión en la cual se ha avanzado más en los países que han regulado el derecho de acceso a la información. No obstante, que un parlamento sea abierto significa que los ciudadanos pueden participar en sus actividades y que sus deliberaciones están abiertas al público, al cual no se le obstaculiza el acceso presencial o remoto; implica también que la prensa tiene un espacio privilegiado para cubrir las actividades del poder legislativo sea en el pleno o en comisiones. No se trata solamente de hacer público el registro de actividades o de poner a disposición del público los documentos que forman parte de los expedientes parlamentarios, sino que se es transparente en todas y cada una de las funciones que desempeña la legislatura. No basta con que un

congreso sea transparente en sus actividades formales constitucionalmente establecidas o que cumpla con sus obligaciones de transparencia establecidas en la ley, sino que avance hacia la apertura de sus procesos políticos decisorios. No se trata de contar con un nivel esperado de cumplimiento de sus responsabilidades legales en materia de acceso a la información o transparencia documental, sino de la posibilidad de estar abierto al escrutinio público, conducir la institución y la actuación de los legisladores según el principio de máxima publicidad.<sup>22</sup>

Es por eso que el término *accesibilidad* adquiere relevancia en la discusión de este modelo de representación; por ejemplo, esto es posible cuando existen reglas claras y estables para el acceso del público, cuando hay interacción entre el público y los legisladores, se cuenta con mecanismos transparentes para el ejercicio del cabildeo profesional y cuando la documentación presentada por los interesados es incorporada al expediente que es de acceso ilimitado para el público. Este principio no debe confundirse con la simple transparencia, ya que es aquél que pone a disposición, a través de medios remotos, toda la información contenida en los procesos parlamentarios que fue considerada para alcanzar una decisión. Es decir, no basta con observar los niveles de transparencia, sino los de accesibilidad de los ciudadanos mediante canales construidos para tal fin por la propia legislatura. La idea de un parlamento abierto no se refiere entonces solamente a la publicidad de la información legislativa, pero lo mínimo esperado es que cumplan con sus obligaciones legales en materia de acceso a la información.

<sup>22</sup> Béjar Algázi, *op cit.*

Con respecto a la participación ciudadana, es importante advertir que los parlamentos no sólo son instituciones que crean o sancionan leyes, sino que sirven como un foro en el cual se articula la opinión pública y funciona como mecanismo de transmisión para realimentar a los gobiernos sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede comunicar y explicar sus acciones. Es la institución representativa gubernamental más importante y, como tal, su legitimidad proviene en gran parte de la confianza del público en su capacidad para llevar a cabo ciertas funciones clave.<sup>23</sup>

Un parlamento abierto promueve algo más que la *participación ciudadana*: promueve el *compromiso cívico* (*public engagement* o *civic engagement*), que es mucho más que sólo participar. Se trata de colaborar, de construir de manera conjunta y de firmar un compromiso colectivo, una especie de contrato social que incorpora obligaciones, responsabilidades y deberes.

Ese tipo de colaboración suele diferenciarse de la simple participación ciudadana porque para esta última basta la asistencia de ciudadanos como observadores de los procesos de toma de decisión o incluso la recepción de información que envían colectivos ciudadanos a la autoridad. En la colaboración ciudadana, las decisiones se construyen de manera colectiva. Mediante un diálogo abierto, observable y registrado, los ciudadanos o las organizaciones intercambian información de manera horizontal y simétrica. Los legisladores

<sup>23</sup> Greg Power, *Informe Parlamentario Mundial: la naturaleza cambiante de la representación política*, Ginebra, Unión Interparlamentaria y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012.

registran la información recibida, adoptan una postura frente a las propuestas de la ciudadanía o sus organizaciones y dan respuesta, ya sea por escrito o durante los debates en las comisiones o el pleno.

En un procedimiento legislativo con prácticas de parlamento abierto, la sociedad suele contar con pleno acceso a las etapas del mismo. Las etapas del procedimiento legislativo suelen ser, al menos, iniciativa, dictamen, discusión y aprobación, promulgación, inicio de la vigencia y escrutinio.

En la primera etapa, los ciudadanos pueden presentar iniciativas y eso está garantizado constitucionalmente. Existen ejercicios de consulta ciudadana que generan propuestas legislativas, que son apoyadas o presentadas por los legisladores. Existen revisiones periódicas, con especialistas y con sectores de la sociedad interesados, para elaborar diagnósticos sobre la calidad de la ley y, de ser el caso, presentar propuestas de enmienda. Todos esos espacios son abiertos y de forma horizontal se colabora en el mejoramiento del marco jurídico vigente. En todos los casos, siempre deben existir garantías para que el público conozca los proyectos de ley o de reformas durante algún tiempo previo a su turno a la etapa de dictamen, con la finalidad de que la población interesada pueda preparar el material necesario para enriquecer las propuestas o para argumentar y presentar evidencia en su contra.

La etapa de dictamen suele darse en las comisiones legislativas y ahí es donde siempre debe estar garantizado un período de audiencias en el que individuos u organizaciones presenten evidencia a favor o en contra de las propuestas que están siendo analizadas. El dictamen es un documento

técnico y político, en el que un órgano especializado de carácter político emite una opinión sobre sus contenidos. Por eso, no se trata de un grupo de expertos, sino de políticos, que pueden o no resolver satisfactoriamente los argumentos, pruebas, materiales o evidencia sobre el tema sobre el que hay que legislar. Ha sido una costumbre parlamentaria que las consultas a la ciudadanía sean cerradas; es decir, que la participación se limite a las invitaciones que los propios legisladores emiten a quienes ellos consideran que cuentan con el conocimiento o la legitimidad para hacer una aportación plausible al proceso legislativo. Sin embargo, éste es un buen ejemplo de parlamento cerrado, que utiliza el término *parlamento abierto* sólo para intentar legitimar sus decisiones sin abrir sus procesos. En un parlamento abierto, las puertas de la legislatura se abren desde fuera, las puede abrir cualquier persona interesada en los asuntos que se discuten. En un parlamento cerrado, las puertas de los procesos internos se abren desde dentro y, si bien en ocasiones se abre la puerta a actores externos, esta apertura depende de la voluntad de quienes controlan la actividad parlamentaria.

El dictamen legislativo es una resolución de un grupo de legisladores, a quienes les es asignada la tarea de analizar detalladamente una propuesta que será presentada al pleno. Es un documento en el cual se describen todos los elementos que estuvieron al alcance de los legisladores para apoyar o rechazar la propuesta que se encuentra a discusión. Ahí se exponen las razones, la evidencia y la información que estuvo al alcance de los legisladores.

Para la emisión de un dictamen, es deseable que se agoten varias etapas de su elaboración: información, en la cual se

hacen llegar toda la información disponible de distintos argumentos respecto del asunto y de toda la investigación relevante que exista sobre el tema; deliberación, en la cual se realizan intercambios con otros legisladores y con otras autoridades, especialistas u otros sectores de la población; redacción, en esta etapa no sólo participan los legisladores y sus asesores, sino que se puede contar con el apoyo de actores externos; aprobación, en la cual se busca que los legisladores y sus partidos asuman una postura sobre el asunto y anticipa la posición que sus grupos parlamentarios adoptarán en los plenos.

El dictamen debe incluir el fundamento legal, el análisis de los motivos que forman parte de las iniciativas que fueron analizadas, el resumen de trabajos de la comisión en el que se destaque qué acciones de apertura fueron incorporadas durante el análisis de las propuestas, la justificación de los cambios realizados a las iniciativas originales o, en su caso, la justificación de por qué se mantuvo en sus términos la propuesta. Durante todo este proceso, no debe haber restricción alguna para la cobertura por parte de los medios de comunicación; hay que garantizar un espacio adecuado para el trabajo en comisiones, en el cual haya un espacio disponible para los ciudadanos interesados y asegurar que los órganos de difusión de la actividad parlamentaria siempre transmitan todas las actividades que se realizan.

Un tema distinto es el grado de institucionalización y profesionalización del escrutinio de las iniciativas; es decir, que la legislatura cuenta con órganos internos especializados de investigación partidista y cuyas direcciones no estén a cargo de dirigentes partidistas o legisladores, sino de especialistas en investigación parlamentaria aplicada. Lo mismo debe

suceder con las líneas de investigación que deben estar definidas prioritariamente por las funciones a cargo del parlamento, por las responsabilidades de los órganos parlamentarios y no por la agenda política de un partido, así sea el que cuente con mayoría.

Un ejemplo interesante de las resistencias a la colaboración ciudadana en los procesos legislativos se encuentra en México. La *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* limita la puesta en práctica de acciones de parlamento abierto porque establece que las reuniones de las comisiones podrán ser públicas solamente si así lo acuerdan sus integrantes. De esa forma, en las reuniones de las comisiones pueden realizarse sesiones de información y audiencia con representantes de grupos de interés o con asesores que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto que se trate, pero siempre a consideración de los integrantes de las comisiones. Es decir, los especialistas que aporten información al proceso legislativo son siempre por invitación de los propios legisladores, sin importar sus credenciales o calificaciones, sino la cercanía a los grupos de legisladores. Es incluso peor que no se reconozca que ciudadanos que no sean considerados *especialistas* están imposibilitados para interactuar con los legisladores porque no cuentan con ese estatus o porque la interacción con los legisladores sólo es por invitación. Es decir, según su ley orgánica, las puertas del Congreso mexicano se siguen abriendo desde dentro. En los hechos, ambas Cámaras han ido abriendo sus procesos internos, pero existe este tipo de resabios que evidencian el viejo estilo de representación parlamentaria que se busca dejar atrás.

Con respecto al uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales, en el parlamento abierto se reconoce la necesidad de crear diálogos e intercambios de información de forma estable a lo largo del tiempo, mediante canales de comunicación viables, efectivos e inmediatos entre los ciudadanos y los legisladores. Hoy en día hay legisladores que se resisten a interactuar con la ciudadanía con el argumento de que han sido elegidos para representar a los ciudadanos y actuar en su nombre, y no requieren realizar consultas a la población. Este argumento decimonónico, que sostenían los viejos modelos de representación política de tintes autoritarios, es sostenido ahora por aquéllos que han dejado pasar la gran oportunidad de utilizar las nuevas tecnologías y las plataformas digitales para construir soluciones colectivas a los problemas igualmente colectivos.

Las tecnologías de información y comunicación facilitan el fortalecimiento y la transformación de los parlamentos. El uso de computadoras, tabletas o teléfonos inteligentes por parte de los legisladores es un buen punto de partida, pero sin duda insuficiente para emplear internet como un vehículo para la cooperación y la comunicación.

La transformación global obliga a que las instituciones estén atentas a los problemas globales y no solamente a temas locales. El mundo se ha transformado y las nuevas tecnologías han visibilizado nuevos retos para la vida pública. Las legislaturas deben adoptar nuevas formas de comunicarse con los ciudadanos para enfrentar esa nueva realidad. El creciente acceso a internet, las tecnologías y las redes sociales a menores costos han contribuido a que cada día más personas tengan a su disposición información que previamente era costosa y a foros de debate que antes estaban cerrados al público. Esta nueva

realidad y la disponibilidad de estos medios pueden hacer más eficaz la operación de la actividad parlamentaria, aunque algunos legisladores y legislaturas no han querido verlo así y las consecuencias de esa mala decisión seguramente les costarán mucho en términos de legitimidad social.

Mediante el uso de tecnologías, los legisladores pueden saber en tiempo real las exigencias de la ciudadanía y las reacciones a las propuestas que están siendo discutidas en la legislatura, incluso recibir información adicional sobre diversos temas a la que cuentan por los canales institucionales. La figura de *e-Parliament* se ha promovido como una forma de dotar de mayores capacidades a los congresos nacionales y subnacionales para que desempeñen de mejor manera sus funciones. Pero también debe tenerse en consideración que los ciudadanos en la actualidad ya no son receptores pasivos de información transmitida por los parlamentos, sino que son participantes activos que conocen y revisan de manera crítica la información, los documentos y los datos que los parlamentos generan.

Un parlamento abierto está conectado con el mundo: emplea las nuevas tecnologías y plataformas digitales, como las redes sociales, y las incorpora al trabajo parlamentario en cualquier tema de la agenda legislativa. Hay experiencias de legislaturas que no sólo han desarrollado sus propias plataformas digitales de comunicación, como la aplicación para teléfonos móviles del canal de televisión del Congreso mexicano, la cual permite seguir en tiempo real sesiones del Pleno y de las comisiones, dar seguimiento a temas específicos o a legisladores, sino que utilizan con frecuencia redes como Twitter, Facebook, YouTube, Instagram y Periscope, entre otras, para interactuar con los ciudadanos o con

organizaciones. En el Congreso de los Diputados de España se cuenta la figura de *webmaster*, quien permite dar coherencia a la política comunicacional del Parlamento mediante el uso eficaz de las nuevas tecnologías y diversas plataformas.

En el Reino Unido, el presidente del Parlamento constituyó el Comité Especial de Democracia Digital<sup>24</sup> con legisladores, académicos y representantes de la sociedad, el cual diseñó en 2015 un plan para emplear la tecnología digital “para hacer más transparente, inclusivo y más capaz de conectar al público con la democracia” y a su vez romper las barreras de la participación de la sociedad en los asuntos del Parlamento; lo mismo sucedió en esa legislatura con la creación del Comité de Peticiones, el cual se detallará más adelante. Son dos buenos ejemplos de legislaturas que se han tomado en serio el uso de tecnologías de forma innovadora para incorporarlas a la actividad parlamentaria.

Un ejemplo más de cómo ha podido incorporarse el uso de las redes sociales en las actividades ordinarias de un parlamento ha sido el uso de Twitter como instrumento de control. Esta red social es un servicio de *microblogging* creado en 2006 y se estima que en la actualidad tiene más de 500 millones de usuarios en el mundo. En enero de 2012, el Comité de Educación del Parlamento Británico citó a comparecer al ministro de Educación y acordó que la única forma en la cual podrían recoger en poco tiempo las preocupaciones más sentidas de la sociedad sobre los temas educativos era recibirlas mediante su cuenta en Twitter.

<sup>24</sup> Parlamento británico, Speaker’s Commission on Digital Democracy, Parlamento británico, 2015, <<https://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speakers-commission-on-digital-democracy/>>, 7 de junio de 2018.

Así, se anunció en la cuenta que el público hiciera llegar al Parlamento la pregunta: “¿qué pregunta sobre política educativa debería el Comité formularle al Ministro de Educación Michael Gove?”. Para eso, crearon el *hashtag* #AskGove y, apenas en cinco días, se recibieron más de cinco mil interacciones con ese tema. Ciertamente no todas eran preguntas, pero sí había comentarios y preocupaciones que fueron retomados por los integrantes del comité y fueron formulados en la comparecencia. El personal del comité organizó temáticamente los *tweets* y la comparecencia se desarrolló sin incidentes, de forma ágil, amena y obligó a brindar respuestas rápidas a preguntas concretas por parte de los legisladores.

Ese mismo año, el Comité Selecto de Administración Pública de la Cámara de los Comunes replicó el mismo ejercicio con el ministro Francis Maude: en su comparecencia sobre las acciones que había puesto en marcha el gobierno para incorporar a los ciudadanos en la formulación de políticas. Se creó el *hashtag* #askMaude.

Éstas fueron algunas de las primeras experiencias en las que el uso de una red social, como lo es Twitter, fue incorporado a la función de control parlamentario en una legislatura. Desde entonces, este tipo de ejercicios se ha repetido en múltiples parlamentos del mundo y muestra cómo, con el uso de estos instrumentos digitales, los representados sí han logrado poner en voz de los representantes sus propias exigencias e inquietudes.

Aunque en los conceptos tradicionales de parlamento abierto no se considera la variable *integridad y responsabilidad parlamentarias*, ésta resulta indispensable para que los tres pilares anteriores tengan efecto, pues así el legislador

modifica su conducta y asume responsabilidades por sus decisiones. Un representante de la sociedad que no rinde cuentas a sus representados no puede ser considerado un activo del parlamento abierto; lo es solamente cuando es elegido democráticamente, ejerce el poder de forma responsable y su conducta se apega a estándares de ética parlamentaria y se encuentra sujeto a principios básicos de responsabilidad y rendición de cuentas. Honestidad, integridad y responsabilidad deben ser los valores que orienten su actuación y la legislatura debe procurar que eso sea posible con un diseño institucional adecuado.

En algunos casos, los comités de ética han servido como agencias de control interno; en otros, ese papel lo han jugado las contralorías internas e incluso en casos en los cuales los escándalos motivaron a tomar medidas urgentes, son contralorías con actores externos las que han asumido esa responsabilidad. El mejor ejemplo es la Autoridad Independiente de Estándares Parlamentarios del Parlamento Británico (IPSA por sus siglas en inglés), la cual, en conjunto con el Comisionado Parlamentario para los Estándares, quien a su vez es vigilado por una comisión parlamentaria, no sólo se encargan de determinar el salario o dieta de los legisladores, sino de mantener actualizado y supervisar el registro de intereses financieros de los legisladores, verificar el cumplimiento del código de conducta e investigar denuncias efectuadas en contra de los parlamentarios. Si bien no existen fórmulas óptimas aplicables a todos los parlamentos, sí se cuenta con experiencias satisfactorias en las cuales se han logrado reducir los índices de rechazo a la institución parlamentaria y a sus integrantes.

## Experiencias de parlamento abierto<sup>25</sup>

Como se ha señalado previamente, la apertura de los procesos parlamentarios se ha intensificado en los años recientes en la medida en la que los parlamentos y los legisladores han reconocido la crisis del modelo de representación. En todas las democracias contemporáneas se han diseñado esfuerzos para mejorar la relación entre la ciudadanía y las autoridades, para reconstruir esa relación que ahora se caracteriza por la desconfianza y para hacer de los parlamentos un verdadero espacio de representación democrática que refleje un mosaico de la diversidad de la sociedad. No hay recetas aplicables para todo espacio y lugar, pero se pueden recuperar algunos aspectos de las acciones exitosas para que los legisladores procuren innovar y proponer formas novedosas de abrir sus procesos parlamentarios.

Rafael Rubio y Ricardo Vela<sup>26</sup> han compilado, analizado y reconstruido algunas de estas experiencias y han mostrado

<sup>25</sup> Agradezco el apoyo de Rebeca Austria Mejía en la sistematización y organización de los datos de los casos que se presentan.

<sup>26</sup> Rafael Rubio Núñez y Ricardo Vela-Navarro Rubio, *El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2017.

detalles de cómo sí ha sido posible avanzar en una agenda de apertura parlamentaria y de reconstrucción de confianza, sin sustituir las instituciones legislativas. Aquí se describen cinco experiencias recientes: Voto Ciudadano, en Argentina; Retórica Parlamentaria, de Brasil; Del Dicho al Hecho, de Chile; e-Democracia, en Brasil; y el Comité de Peticiones, del Reino Unido. Finalmente, se analizarán muy sucintamente los avances y obstáculos que ha tenido la agenda de parlamento abierto en la Ciudad de México en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los años recientes.

#### a) Voto Ciudadano, de Argentina

Es una herramienta de valoración individual de participación digital parlamentaria. Mediante este tipo de instrumentos, los ciudadanos pueden enviar sus aportaciones sobre una tramitación legislativa particular o agregar contribuciones a una iniciativa de control parlamentario.<sup>27</sup> En síntesis, es una forma de conocer la opinión de los ciudadanos acerca de los asuntos que se encuentran en proceso de análisis de forma previa a su aprobación o rechazo por el Pleno.

La herramienta surgió por iniciativa del Senado de Argentina, con la siguiente justificación:

Toda institución pública que desee avanzar en el cumplimiento de sus funciones debe estar abierta a su comunidad: las inquietudes, sugerencias y opiniones de los ciudadanos constituyen un insumo de vital importancia para el diseño e

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 139.

implementación de servicios públicos de calidad. En esa línea, desde el Senado de la Nación (se trabaja) en el desarrollo de nuevas herramientas que permitan canalizar las voces de la ciudadanía e incorporarlas en los procesos legislativos.<sup>28</sup>

En este sentido, la página de internet del Senado menciona que Voto Ciudadano “surge como un espacio donde los ciudadanos pueden informarse sobre los diferentes proyectos de ley que se tratan en el Senado y votar si están de acuerdo o no con su sanción, haciendo oír su opinión sobre las más variadas temáticas”.<sup>29</sup>

La ciudadanía puede votar todos los proyectos de ley que se presenten en el Senado y tomen estado parlamentario. Un proyecto es “una iniciativa que se presenta en cualquiera de las Cámaras del Congreso con la intención de ser debatida y eventualmente ser sancionada como ley”.<sup>30</sup> Estos proyectos tienen la pretensión de resolver o mejorar situaciones de toda índole y los proyectos son presentados por los legisladores (senadores o diputados), el Poder Ejecutivo e incluso por los ciudadanos, según la iniciativa popular.

Una vez que los proyectos ingresan a trámite, son debatidos en comisiones parlamentarias especializadas. En caso de obtener dictamen de comisión, es decir, en caso de ser avalados por la misma, los proyectos son turnados al Pleno para ser votados. Una vez aprobado por ambas cámaras, se remite al Ejecutivo para su promulgación.

<sup>28</sup> Senado Argentina, Voto ciudadano, Buenos Aires, Senado Argentina, <<http://www.senado.gov.ar/VotoCiudadano>>, 22 de mayo de 2018.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

El procedimiento de votación por parte de los ciudadanos en el portal del Senado es relativamente sencillo. En la sección Voto Ciudadano, que se encuentra en el área de Participación Ciudadana de la página del Senado de Argentina, hay una pestaña que lleva por nombre Proyectos Vigentes. Al seleccionarla, se despliega una lista de las iniciativas que actualmente se encuentran en discusión en esa Cámara. Cada una de las iniciativas puede ser votada por los ciudadanos.

Al seleccionar cualquiera de estas iniciativas, aparece una breve descripción y la opción de abrir el expediente completo; al final se encuentra la opción de votar positiva o negativamente por la ley que se seleccionó. Para registrar el sentido del voto y que se valide, sólo se requiere capturar un código que se genera automáticamente por la página, por lo que cualquier persona, incluso desde el exterior o no argentinos, puede emitir su voto.

En mayo de 2018 existían tres iniciativas de ley activas,<sup>31</sup> es decir, abiertas a la votación pública. En la sección de Histórico de Proyectos se contabilizaban 13 iniciativas de ley votadas. El número de votos que la página registra es todavía limitado. Por ejemplo, la *Ley de Incorporación de la Cobertura de la Psoriasis al Programa Médico Obligatorio*, que es la más votada, cuenta con un total de 5 293 votos (3 117 a favor y 2 176 en contra), mientras que la *Ley de Implementación de un Nuevo Régimen de Participación Público-privada*, la menos votada, con un total de 21 votos (18 a favor y 3 en contra),<sup>32</sup>

<sup>31</sup> 1) Ley de talles, vestimenta y calzado. 2) Ampliación de licencias por paternidad y maternidad. 3) Modificación de la ley de donación de órganos.

<sup>32</sup> *Ibid.*

Si bien esta iniciativa ha servido para promover que los ciudadanos conozcan los contenidos de las leyes que se encuentran en proceso de discusión, no ha resultado suficiente, ya que los propios legisladores no han adoptado de este instrumento para presentar sus posiciones políticas o el sentido de los votos. No hay un efecto vinculatorio en los resultados que arroja el portal de internet, pero permite sistematizar la información del proceso legislativo y las etapas para su análisis, y tener certeza de los temas que se encuentran en trámite. Es una propuesta que es arriesgada para los propios legisladores, pues se exponen a que la ciudadanía rechace un proyecto que ellos aprueben pero es, al mismo tiempo, la oportunidad para tener una medición adicional del ánimo de la ciudadanía frente a las propuestas que se encuentran en el Congreso.

## b) Retórica Parlamentaria, de Brasil

Esta iniciativa es un proyecto experimental de software libre y de carácter interactivo entre la Cámara de Diputados y la sociedad. Según reportan Rubio y Vela,<sup>33</sup> la idea fue concebida inicialmente por David Moreira, Manoel Galdino y Luis Carli durante el Primer Hackathon de la Cámara de Diputados de Brasil en 2014.<sup>34</sup>

La idea de un *hacker* suele asociarse con elementos negativos, pero en realidad es una “persona curiosa, paciente, creativa, que investiga y no se detiene hasta controlar un

<sup>33</sup> Rubio Núñez, *op. cit.*

<sup>34</sup> Retórica parlamentar beta, s/f. <<http://retorica.labhackercd.leg.br/index.html>>, Retórica parlamentar beta, 22 de mayo de 2018.

sistema, perfeccionar u optimizar su técnica. Su motivación es el puro conocimiento”.<sup>35</sup> Asimismo, los *hackathones* son reuniones de programadores y desarrolladores de software cuyo propósito es trabajar de forma coordinada para desarrollar un proyecto. Un *hackathon* es una actividad en la cual los programadores y otras personas involucradas en el desarrollo de software colaboran intensamente en un corto período de tiempo para desarrollar herramientas mediante algún reto que se les presente o que definen.<sup>36</sup> En la actualidad, un *hackathon* forma parte de la cultura de innovación digital y existen cientos de ferias anuales que incluyen este tipo de eventos. La palabra proviene de la combinación de *hack* (en referencia a los piratas en tanto exploradores) y maratón. En su visión positiva, en el ámbito de la innovación digital, se refiere a este tipo de encuentros como espacios de trabajo colaborativo para el desarrollo de software, para encontrar soluciones a problemas públicos.

Los hackathones legislativos o parlamentarios han servido para buscar abrir los procesos internos de un congreso a través del uso de plataformas digitales. La aplicación Retórica Parlamentaria fue desarrollada por el Laboratorio Hacker, en colaboración con el Departamento de Taquigrafía, Revisión y Redacción y el Centro de Informática de la Cámara de Diputados de Brasil. La aplicación buscaba promover la transparencia del mandato y proporcionar subsidios para el

<sup>35</sup> Rubio Núñez, *op. cit.*, p. 191.

<sup>36</sup> Gerard Briscoe y Catherine Mulligan, *Digital Innovation: The Hackathon Phenomenon*, Londres, Queen Mary University of London, 2014, <<https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/bitstream/handle/123456789/11418/Briscoe%20Digital%20Innovation%3a%20The%20Hackathon%20Phenomenon%202014%20Published.pdf?sequence=2>>, 7 de junio de 2018.

control social con la divulgación de los temas más debatidos en el Pleno en la 54ª Legislatura, de 2011 a 2015.<sup>37</sup>

Este instrumento utiliza los *datos abiertos* de la Cámara de Diputados para procesar los contenidos de los discursos de los legisladores. Las sesiones ordinarias tienen una duración de cinco horas y, de acuerdo con el Reglamento Interno de la Cámara, constan de: Pequeño Expediente, Grande Expediente, Orden del Día y Comunicaciones Parlamentarias. La primera de ellas tiene una duración improrrogable, está destinada a que los legisladores comuniquen los contenidos de los expedientes, mientras que el Grande Expediente tiene una duración improrrogable de 50 minutos distribuidos en tres oradores inscritos. El Orden del Día es conforme al caso, pero cuenta con una duración de tres horas prorrogables, mientras que las Comunicaciones Parlamentarias son espacios destinados al debate entre los bloques parlamentarios. En cualquier tiempo de la sesión, los líderes de los partidos, personalmente o en delegación, pueden hacer comunicaciones destinadas al debate en tono a asuntos de relevancia nacional.<sup>38</sup>

En la muestra que se empleó, se utilizaron discursos del Pequeño y del Grande Expediente, los cuales son algunas de las herramientas para la intervención en debates que se utilizan en las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados en Brasil.<sup>39</sup>

Específicamente, se consideraron los discursos del Grande y Pequeño Expediente de 2016, y los discursos del Pequeño

<sup>37</sup> Retórica Parlamentar beta. *op. cit.*

<sup>38</sup> Cámara de Diputados de Brasil, Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, Legislatina, Observatorio del Poder Legislativo en América Latina, <[http://americo.usal.es/oir/legislatina/por\\_pais/Brasil.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatina/por_pais/Brasil.pdf)>, 7 de junio de 2018.

<sup>39</sup> *Ibid.*, Artículo 66

Expediente de 2015. Una vez que se tenía ese material, se separaron los discursos por cada año de la legislatura y se procesaron siguiendo el modelo matemático de procesamiento de discursos parlamentarios desarrollado por Grimmer, quien mide las prioridades que los actores políticos articulan en sus textos e identifica cómo los legisladores explican su trabajo a los electores.

Después de realizar este procesamiento, se realizó un desglose en Excel, en el cual cada línea de palabras, separada en todos sus componentes, es considerada como un tema. Así, con ayuda de un algoritmo, se calcula el índice de la relación de los parlamentarios con determinados temas.<sup>40</sup> La web pone a disposición del usuario un gráfico que utiliza círculos que representan los temas tratados en las intervenciones parlamentarias. El tamaño de los círculos depende del número e intervenciones que el tema ha suscitado: a mayor número de intervenciones, más grande es el círculo. Dentro de estos círculos temáticos, se puede ver a los parlamentarios que intervinieron en ese debate y acceder a sus datos, tales como su sitio personal y a la posibilidad de dirigirles mensajes.<sup>41</sup>

La página web hace un desglose por año del número de los discursos analizados y, a partir de este ejercicio, determina cuáles fueron los temas principales. En 2011 se analizaron cerca de 21 mil discursos pronunciados en el Pequeño Expediente, lo que dejó un total de 49 temas recurrentes, siendo el principal el de Reforma Política; para 2012, el análisis se hizo a más de 16 mil discursos, con un total de 53 temas recurrentes, con el tema de Municipios y sede del Poder Ejecutivo de

<sup>40</sup> Retórica Parlamentar beta, *op. cit.*

<sup>41</sup> Rubio Núñez, *op. cit.*, p. 109.

los mismos como principal; en 2013 tuvo lugar un análisis de 25 mil discursos y resultaron 46 temas, con el de Recursos Municipales como el más mencionado; para 2014 se analizaron casi 11 mil discursos, agrupándose en un total de 51 temas principales, con el de Zona Franca de Manaus (un polo industrial) como el más popular; en 2015 se estudiaron cerca de 11 mil discursos, que arrojaron 32 temas recurrentes entre los parlamentarios, con el de las Cuestiones Municipales como el principal; y, finalmente, para 2016 no se tiene el dato de cuántos discursos se analizaron, pero se tienen cinco grandes temas, con el del Impeachment como el más recurrente.<sup>42</sup>

Esta herramienta ha servido para someter a escrutinio a los legisladores en su función representativa, en la defensa de intereses y en la canalización de exigencias a través del debate parlamentario. Los buscadores permiten ordenar temáticamente los asuntos que se discuten en la actividad legislativa y puede ser fácilmente adoptada en otros parlamentos o congresos, ya que el software y el modelo ya están desarrollados.

### c) Del Dicho al Hecho, en Chile

La iniciativa Del Dicho al Hecho busca dar seguimiento a las promesas que hacen los candidatos a legisladores en sus campañas. Fue un proyecto de Ciudadano Inteligente, una organización social que se define como “laica, respetuosa y defensora de la diversidad política, cultural, social, religiosa y sexual” y buscan aportar a “una sociedad justa e incluyente, donde ciudadanos y

<sup>42</sup> Retórica Parlamentar beta. *op. cit.*

ciudadanas tengan los mismos derechos y oportunidades”.<sup>43</sup> La misión de esta organización ha sido fortalecer la democracia y reducir la desigualdad en América Latina mediante la promoción de la transparencia, la participación ciudadana y el uso innovador de las tecnologías de la información.

Del Dicho al Hecho analizó detalladamente las promesas que hicieron los gobiernos, tanto en sus programas como en sus cuentas públicas. Específicamente, mide el cumplimiento de las promesas legislativas establecidas por el gobierno en su programa presidencial y en su discurso de rendición de cuentas. El objetivo que se plantea es entregar a la ciudadanía información de forma clara y comprensible acerca del quehacer de las autoridades, fortaleciendo su capacidad de fiscalización y control de gestión, con la finalidad de hacer más transparentes las actividades de gobierno.<sup>44</sup>

Esta iniciativa surgió para reflexionar en torno a la colaboración entre sociedad civil y autoridades.<sup>45</sup> De acuerdo con Ciudadano Inteligente, la importancia de este proyecto radica en que “debemos encontrar mecanismos para que las instancias de participación ciudadana efectivamente generen decisiones vinculantes para las autoridades. Como ciudadanía tenemos el derecho a exigir la rendición de cuentas a

<sup>43</sup> Ciudadano Inteligente, Sobre nosotros, Santiago, Ciudadano Inteligente, <<https://ciudadanointeligente.org/#sobre-nosotros>>, 7 de junio de 2018.

<sup>44</sup> Ciudadano Inteligente, Del dicho al hecho. Un proyecto de Ciudadano Inteligente, Santiago, Ciudadano Inteligente, <<https://deldichoalhecho.cl/#/>>, 7 de junio de 2018.

<sup>45</sup> Ciudadano Inteligente, Del dicho al hecho. ¿Cuánto cumple el gobierno? Evaluación de cumplimiento del Programa de Gobierno y Discurso de Rendición de Cuentas en Materia Legislativa, Santiago, Ciudadano Inteligente, <<https://deldichoalhecho.cl/docs/metodologia-del-dicho-al-hecho.pdf>>, 23 de mayo de 2018.

nuestras autoridades y para ello necesitamos estar informados. Esto considerando que el poder político pertenece a la ciudadanía, y es deber de ella fiscalizar el cumplimiento de las promesas políticas y el buen uso de los recursos públicos”.<sup>46</sup>

El trabajo se divide en dos tipos de análisis: primero, el análisis del Programa de Gobierno, y segundo, el análisis de la Cuenta Pública. Cada mes de marzo llevó a cabo el análisis del Programa de Gobierno tras un año de su ejecución. Este estudio contenía el detalle de las promesas legislativas hechas durante las campañas. El objetivo fue constatar el grado de avance anual en el cumplimiento de las promesas programáticas hasta completar el periodo por el cual la autoridad fue elegida. El segundo estudio se refirió a la cuenta pública realizada por la presidencia de la república. Este informe analizó el nivel de cumplimiento de las promesas hechas en la cuenta pública presidencial anual. Además de seguir el avance de las promesas hechas, Del Dicho al Hecho evaluó cuánta voluntad y capacidad política de cumplir lo prometido representan las acciones legislativas relativas a los programas y discursos.<sup>47</sup>

Según se puede consultar en el portal de internet de la iniciativa, su metodología se centró en una revisión detallada del programa presidencial y del discurso de rendición de cuentas. Así:

se separan las promesas cuyo cumplimiento dependen de medidas legislativas, de aquellas promesas que requieren medidas administrativas propias de los ministerios y otros servicios públicos. En seguida, al tener una lista de promesas que necesitan

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

tramitación legislativa, se da inicio al análisis de cada una de ellas. Así, se determinará si la promesa tiene un proyecto de ley asociado, para luego indagar en qué etapa de la tramitación legislativa se encuentra. Al tener esta información, se entrega una puntuación porcentual a la promesa en cuestión, denominada como “estado de avance”. Este resultado puede indicar: 0%, no existe proyecto de ley; 40%, primer trámite; 70%, segundo o tercer trámite constitucional y comisión mixta; 90%, cuando se encuentra en el Tribunal Constitucional o está pendiente de la aprobación presidencial; o 100%, cuando el proyecto ha sido publicado.

Por último, una vez que todas las promesas y sus proyectos de ley asociados han sido sistematizados, se calcula un promedio simple de todos los avances y todas las coherencias, para establecer, finalmente, el grado de “cumplimiento total” que presenta el programa presidencial y el discurso de rendición de cuentas.<sup>48</sup>

En el informe se analizó el cumplimiento en el ejercicio legislativo (presentación y contenidos de proyectos de ley) y midió mediante información verificable. En este sentido, Del Dicho al Hecho es una herramienta de medición que, con base en las promesas legislativas de los gobiernos, entrega una aproximación verificable de los avances efectuados por una determinada administración en función de los compromisos susceptibles de cumplir mediante proyectos de ley.

La investigación se compone del análisis de cumplimiento, que vincula la identificación de las promesas, la búsqueda y comparación de proyectos de ley con las respectivas promesas, y del cálculo de cumplimiento total y por áreas del discurso. El

<sup>48</sup> *Ibid.*

análisis se hizo sobre promesas que son cumplidas mediante un proyecto de ley, así que se analizó el cumplimiento legislativo del gobierno y no su cumplimiento general o global. Este indicador, es decir, los proyectos de ley, permitió tener indicadores identificables y de relativamente sencillo acceso.<sup>49</sup> Se clasificaron temáticamente las promesas en 23 áreas o ámbitos de acción del gobierno.<sup>50</sup>

Se hace un cálculo, el cual depende de la existencia de un proyecto de ley asociado a la promesa y el estado que guarda en el proceso legislativo. En donde ya se legisló y se promulgó, se le otorga un valor de 100% y es menor si se encuentra en trámite, hasta llegar a 0 si no hay proyecto o si fue rechazado o retirado. Hasta la fecha, se cuenta con evaluaciones de los gobiernos de Bachelet (2014-2018) y Piñera (2010-2014). Éste es un esfuerzo de trabajo colaborativo en el que la facilidad otorgada por el Congreso chileno ha abonado a darle certeza a los resultados y a que la sociedad civil pueda someter a un ejercicio de rendición de cuentas a las autoridades.

#### d) e-Democracia en Brasil

Es una plataforma colaborativa de participación parlamentaria de la Cámara de Diputados de Brasil. Creada en 2009

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Agricultura, ciencia y tecnología, cultura, defensa, democracia, deporte, desarrollo social, economía y comercio, educación, energía, equidad de género, Estado, infancia y juventud, justicia y derechos humanos, medio ambiente, minería, obras públicas, pueblos indígenas, salud, seguridad ciudadana, trabajo y previsión social, transporte y telecomunicaciones, y vivienda y urbanismo.

como prueba piloto, la plataforma buscaba “mejorar la interacción entre la sociedad y la Cámara de Diputados, fortalecer el papel de la legislatura en la formulación de políticas públicas, fomentar la participación social responsable y constructiva, mejorar la comprensión de la sociedad brasileña sobre la complejidad de los trabajos legislativos y aumentar la transparencia del proceso legislativo”.<sup>51</sup>

El portal e-Democracia de la Cámara de Diputados es un mecanismo múltiple de participación, compuesto de variadas herramientas, lo que significa que están disponibles diversas modalidades de interacción, que pueden ser utilizadas según el interés, la habilidad y la motivación de cada ciudadano. El objetivo de la plataforma es mejorar la relación entre ciudadanos y diputados, fortaleciendo el principio representativo para mitigar uno de los más importantes déficits democráticos señalados por la literatura alusiva, que es la sensación de distanciamiento entre la sociedad y sus representantes, en especial los del Poder Legislativo.<sup>52</sup>

La plataforma fue puesta en marcha en 2009 como proyecto piloto. Durante dos años se utilizó en fase de pruebas con el fin de mejorarla y adecuarla. En ese tiempo se abrieron únicamente dos discusiones, organizadas en comunidades legislativas virtuales; por medio de esas comunidades, se discutieron con la sociedad dos proyectos de ley específicos que estaban en trámite en la Cámara de Diputados: uno sobre la

<sup>51</sup> Cristiano Faria “El parlamento abierto en la era de la Internet ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes?”, en Rubio Núñez y Vela, *op. cit.*, pp. 148-149.

<sup>52</sup> Cámara de Diputados de Brasil, Sobre o e-Democracia, Cámara de Diputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/>>, 27 de mayo de 2018.

política de cambio climático y el otro sobre el estatuto de la juventud. A lo largo del tiempo, el resultado de estas discusiones y el gran interés de la sociedad por participar llevaron a la creación de nuevas comunidades legislativas virtuales sobre diversos temas.

Debido a lo anterior, el portal dejó de ser un mero proyecto piloto para institucionalizarse mediante la Resolución 49/2013, la cual creó la Sección de Gestión del portal e-Democracia en el ámbito organizacional del Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados, coordinado administrativamente por la Dirección General de la Cámara. En 2016, el portal e-Democracia pasó por una amplia reforma que dio origen al sitio como se conoce hoy en día.

La plataforma estructura la participación ciudadana mediante dos formatos diferentes: las comunidades virtuales legislativas (cvl) y Espacio Libre. Espacio Libre es un área de discusión abierta sobre cualquier asunto concerniente al Congreso y sirve de foro no organizado ni moderado en cuanto a su contenido. Se abre al Parlamento para que se presenten propuestas, se planteen preguntas, y se hagan demandas a los representantes sobre cualquier asunto.

Las cvl son una especie de redes sociales digitales integradas por personas interesadas en un tema o asunto en el que los participantes se identifican e intercambian información, y pueden hacer contribuciones a los textos legislativos que se encuentran en discusión.<sup>53</sup> La plataforma permite abrir el debate y la deliberación a los ciudadanos, pero hay que reconocer que la sociedad no es especialista en procedimientos

<sup>53</sup> *Ibid.*

legislativos y, para facilitarle la participación, se generó una *Guía de Discusión*, la cual aclara cuáles son los momentos en los que se puede participar, la forma en que esto es posible y el contexto (el procedimiento legislativo). Son cuatro los instrumentos de participación: foros de discusión, audiencias públicas interactivas, Wikilegis y Pauta Participativa.

En los foros de discusión (*expressao*), los ciudadanos tienen libertad para crear nuevas discusiones sobre cualquier tema. Los diputados pueden interactuar en estos debates por escrito, publicando sus opiniones, y a través de videos. Se emplean foros abiertos, en los que en cualquier momento el ciudadano puede consultar o abrir un nuevo debate a propuesta de cualquier ciudadano. Dentro de esa sección se previene de la posible fragmentación mediante un identificador temático.<sup>54</sup>

Las audiencias públicas interactivas son los instrumentos más comunes de participación, ya que se realizan regularmente durante la discusión de proyectos de ley. Su objetivo es contribuir al esclarecimiento técnico de los puntos más relevantes de una ley en trámite y aportar al Parlamentario la opinión de la ciudadanía acerca de las cuestiones de las que trata esa propuesta de legislación. Esta herramienta sirve en el procedimiento legislativo y en la función de control. Existe un calendario con las próximas audiencias y un apartado en el cual se pueden consultar aquéllas que ya tuvieron lugar. Cuando son en tiempo real, se puede participar de forma remota y los ciudadanos pueden hacer preguntas. Las más

<sup>54</sup> Cámara de Diputados de Brasil, O que é o Expressão?, Câmara de Diputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/expressao/>>, 27 de mayo de 2018.

votadas se presentan a los diputados para que sean respondidas en vivo.<sup>55</sup>

La herramienta Wikilegis es fundamentalmente un editor de textos colaborativos sobre los proyectos de ley que se encuentran en trámite. Ahí, el ciudadano puede aportar sus opiniones o sugerir nueva redacción a los artículos de la propuesta legislativa.<sup>56</sup>

Finalmente, Pauta Participativa es una herramienta para que, de manera parecida a Voto Ciudadano, de Argentina, los ciudadanos voten a favor o en contra de alguna ley en trámite y de esa forma los legisladores sepan cómo es percibida una propuesta por parte de la sociedad. Si bien la metodología es mucho más sofisticada, pues no se hacen públicos los votos solamente sino el saldo de votación, al final el propósito es el mismo.<sup>57</sup>

Para que estos instrumentos funcionen, debe haber una estructura profesional y altamente capacitada detrás del apoyo desde la Cámara de Diputados. Cinco órganos parlamentarios participan en el proyecto: Secretaría de Comunicación, Centro de Informática, Centro de Documentación e Información, Departamento de Comisiones y el cuerpo de asesores legislativos, que está integrado por más de 180

<sup>55</sup> Cámara de Diputados de Brasil, Audiências Interativas, Cámara de Diputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/>>, 27 de mayo de 2018.

<sup>56</sup> Cámara de Diputados de Brasil, O que é Wikilegis?, Cámara de Diputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/wikilegis/>>, 27 de mayo de 2018.

<sup>57</sup> Para ver la metodología y los detalles de esta herramienta: Cámara de Diputados de Brasil, De onde veio a metodologia adotada pela Pauta Participativa, Cámara de Diputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/method>>, 27 de mayo de 2018.

expertos en 21 áreas de conocimiento.<sup>58</sup> Estos instrumentos representan uno de los mejores ejemplos de colaboración entre la sociedad y los legisladores. No siempre están intermediadas por organizaciones de carácter político y sus efectos pueden ser muy positivos para la calidad de la legislación y para la legitimidad de las decisiones.

#### e) Comité de Peticiones del Reino Unido<sup>59</sup>

Un comité de peticiones es una comisión parlamentaria encargada de responder a las solicitudes de los ciudadanos. En este caso, se trata de un comité que valida las solicitudes recibidas y las turna a los órganos directivos para que sean incluidas en la agenda del Pleno para su debida respuesta o ser sujeto de debate o resolución.

El Comité de Peticiones de la Cámara de los Comunes del Parlamento británico está encargado de revisar las peticiones que se reciben en la Cámara de forma epistolar o mediante la plataforma electrónica abierta para este propósito. El comité puede solicitar más información al petionario o al gobierno, y exigirle a este último que se encargue del asunto y tome acción al respecto. También, el comité puede requerir a otros comités del Parlamento para que

<sup>58</sup> Rubio Núñez, *op. cit.*, p.153.

<sup>59</sup> Khemvirg Puente, "Parlamento abierto: tránsito hacia un nuevo modelo de representación política" en Béjar Algázi, *op. cit.*, pp. 41-62; y Khemvirg Puente "Parlamento Abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el poder legislativo" en Cornelio Martínez, Rosa María Mirón Lince y Pedro José Zepeda, (coords.), *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: Hacia un parlamento abierto*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016, pp. 87-106.

sepan del asunto y les presten atención cuando los temas les correspondan.

El comité funciona de la siguiente forma: mediante una plataforma se reciben peticiones por parte de cualquier persona, las cuales, si reciben al menos cinco firmas de apoyo, son publicadas en el portal electrónico del comité de peticiones. El único requisito para presentar una petición es contar con la ciudadanía o la residencia oficial del Reino Unido.

Las peticiones reciben el trato que corresponde al número de firmas que le acompañan: si tiene hasta 10 mil firmas después de seis meses de haber sido recibida, la petición debe ser analizada por el comité y tomar la acción que mejor le parezca, como abrir una investigación sobre el tema o turnarla para análisis de otros comités. Si la petición cuenta con más de 10 mil firmas, entonces es turnada al gobierno para que éste envíe una respuesta y, una vez que ésta es recibida, se discute en el comité nuevamente para evaluar si ha sido suficientemente atendida o se deben explorar otras vías de respuesta. Finalmente, si la petición ha sido suscrita por más de 100 mil firmantes, entonces debe ser puesta a consideración por la comisión en la sesión inmediata posterior a su recepción, independientemente de que el gobierno haya o no respondido al asunto de la petición.

Con eso, quienes presentan una petición pueden colocar su solicitud en la agenda del Parlamento y no se requiere el aval de ningún legislador. Para facilitar el trámite, el comité puede agruparlas o rechazar asuntos que ya fueron incluidos en peticiones previas para no duplicarlas. Si una petición recibe en algún momento el respaldo de un grupo de legisladores,

puede debatirse en el pleno, independientemente de que tenga suficientes firmas o no.

Las razones por las cuales una petición no es sometida a debate o no se toma en consideración se debe a que el asunto ya fue discutido en alguna sesión previa o ya está programado en el futuro; si el comité o el órgano de gobierno del Parlamento ha decidido resolverlo por otras vías (por ejemplo, mediante control parlamentario); si el tema no corresponde a un asunto de la competencia del Parlamento; o cuando el tema ya forma parte de la agenda legislativa o está siendo examinado por alguna comisión del Parlamento, o incluso si el tema es de interés y actualidad según el juicio de los legisladores.

Se rechazan las peticiones cuando están mal redactadas o no son claras, si se solicita algo que no es responsabilidad del Parlamento o el gobierno, cuando son competencia de algún parlamento local, si se trata de un asunto personal, si se realizan afirmaciones falsas, difamatorias o si contienen lenguaje ofensivo, si incluye algún tipo de publicidad (positiva o negativa), si se considera una broma, si es promovida por algún partido político, si se trata sobre nombramientos u honores, si viola la ley o se encuentra en curso algún litigio, si es potencialmente confidencial o puede causar alguna afectación económica, si identifica a personas que trabajan en la administración pública o sus familiares (excepto altos funcionarios).

Cuando una petición se programa para discusión en el pleno, el debate suele tener lugar en el Westminster Hall los días lunes a partir de las 4:30 pm y puede durar hasta tres horas. La comisión tiene la responsabilidad de incluir el mayor número posible de peticionarios en los debates sobre el tema

mediante anuncios, audiencias públicas y foros postdebate. También, la comisión deberá realizar sondeos o consultas a los propios diputados para averiguar si apoyan alguna petición y, en su caso, se involucran en los debates o audiencias. Lo mismo con otras comisiones legislativas pues el asunto podría ser turnado a las mismas si es que éstas manifiestan su interés en el tema.

La única plataforma desde la cual puede plantearse una solicitud al Parlamento es la oficial <<https://petition.parliament.uk>>. El comité, creado en 2015, ha recibido más de 10 millones de firmas únicas a distintas peticiones, tan sólo en el último año de actividades, y más de 20 millones de firmas a peticiones entre julio de 2015 y 2016 en 23 232 peticiones, de las cuales se han debatido 6 121. Casi la mitad de las peticiones rechazadas se debieron a que ya estaban consideradas en otras, pero la mitad de las peticiones recibidas fueron rechazadas porque no cumplieron con los requisitos establecidos en el formato o porque se trataba de asuntos que no estaban dentro de la competencia del Parlamento o el gobierno británico. El rechazo de peticiones se distribuyó de la siguiente forma: 7 811 estaban duplicadas, 1 568 no eran claras en su contenido, en 167 de ellas no se pudo identificar al peticionario o estaban incompletos sus datos, en 2 716 no eran responsabilidad del gobierno o del Parlamento, y 423 se trataban sobre designaciones u honores que no se tramitan por esa vía.<sup>60</sup>

En el mismo período, 343 peticiones recibieron una respuesta oficial del gobierno, mientras que 44 peticiones fueron debatidas en el Pleno. Si bien el debate no obliga a los

<sup>60</sup> Houses of Parliament, *Your petition: A year of action. Petitions Committee Report July 2015-July 2016*, Londres, Parlamento británico, 2016.

partidos a votar el asunto, sí los obliga a presentar una posición, conjunta o individual, sobre el tema. Es decir, se otorga a los ciudadanos la posibilidad de influir en la agenda de trabajo del Parlamento con temas que de otro modo no habrían sido debatidos. Esto representa sin duda un avance para la apertura de los procesos legislativos, pues en más de una ocasión los legisladores se han visto obligados a adherirse a las peticiones y a promover acciones desde el ámbito legislativo o del control parlamentario. Otro efecto que ha tenido la incorporación de los debates ha sido que cuando estos se llevan a cabo, suelen tener amplias audiencias en la televisión (además del tradicional Question Time donde se somete a escrutinio y debate el primer ministro los miércoles al medio día).

Las peticiones, a diferencia de las iniciativas ciudadanas que ya existen en muchos parlamentos del mundo, son de más fácil acceso, tienen un formato simple, se plantean desde una plataforma electrónica y no tienen mayores requisitos de prueba para identificar a los peticionarios. Una de las mayores ventajas es la eficacia con la que se tramitan en el comité y en el Pleno, pues no deben esperar a que haya un acuerdo entre las cúpulas del Parlamento para que sea agendado el tema en sesiones plenarias. Basta con que cumpla los requisitos para que se coloque en la agenda. Una de las principales consecuencias que ha tenido la colocación de peticiones en el pleno ha sido la apertura de investigaciones a cargo del Parlamento y, posteriormente, a que sean los propios legisladores los que adopten los temas y aprovechen la causa de miles de ciudadanos para construir puentes de comunicación con ellos.

## f) Avances y obstáculos en la Ciudad de México

La agenda de parlamento abierto ha sido siempre bien recibida por legisladores cuando se trata publicitar actividades de la propia legislatura o de visibilizar a los líderes parlamentarios en los medios de comunicación. Esta recepción favorable contrasta drásticamente con la adopción y puesta en marcha de prácticas innovadoras en la materia. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) ha sido una de las primeras legislaturas locales de México que ha logrado avances en materia de transparencia legislativa, pero no necesariamente en materia de parlamento abierto.

En vista de la entrada en vigor de las leyes locales en materia del derecho de acceso a la información pública en México, en los primeros años de la década de 2000, las legislaturas locales comenzaron un proceso de incorporación y sistematización de información legislativa y administrativa para poner a disposición del público. El acceso a la información en materia de actividad parlamentaria fluyó constantemente por diversos canales, pero la principal resistencia de los órganos legislativos, desde entonces y hasta la fecha, ha sido permitir que el público conozca el destino final de los recursos presupuestales que se ejercen directamente desde la legislatura y sus grupos parlamentarios.<sup>61</sup>

Sin embargo, eso correspondió solamente a la agenda de transparencia y acceso a la información, no a la de parlamento abierto. Será durante la instalación del Primer Congreso de la Ciudad de México cuando se establezca esta nueva

<sup>61</sup> Khemvirg Puente, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, InfoDF, 2009.

modalidad de apertura parlamentaria. El primer esfuerzo relevante en esta materia se llevó a cabo en la deliberación del proyecto de constitución política de la Ciudad de México en 2016 y 2017: por primera vez un Congreso Constituyente incluyó en el texto fundamental, en su Artículo 29, que “El Congreso de la Ciudad de México se regirá por los principios de parlamento abierto. Las diputadas y diputados establecerán mecanismos de audiencia y rendición de cuentas que garanticen su responsabilidad frente al electorado”.<sup>62</sup> Lo anterior tiene un significado mayor para el futuro de la representación política de los ciudadanos. El propio proceso constituyente incluyó, no sólo 21 sesiones plenarias, sino que se recibieron 978 propuestas ciudadanas, las cuales fueron analizadas en las ocho comisiones del Constituyente de la Ciudad y en el que se incorporaron mecanismos de participación ciudadana directa en las deliberaciones.

Sin embargo, esos avances no tuvieron eco en la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal. A pesar de haber adoptado el *slogan* publicitario “Parlamento Abierto: la voz de la ciudadanía”, de haber firmado un convenio de colaboración en 2013 con la organización Transparencia Mexicana para “construir una relación cercana, transparente y honesta con la ciudadanía”<sup>63</sup> y de que 12 organizaciones de la sociedad civil, junto con el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, convinieron con la ALDF la firma del Acuerdo para

<sup>62</sup> Jefatura de gobierno, “Constitución Política de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 2017, México, vigésima época, núm. 1, 5 de febrero de 2007, p. 55.

<sup>63</sup> Heraldo de México, Asamblea reprueba apertura, México, El Heraldo de México, 24 de julio de 2017, <<https://heraldodemexico.com.mx/cdmx/asamblea-reprueba-en-apertura/>>, 27 de junio de 2018.

“desarrollar los trabajos para la instalación de la Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal en materia Legislativa” en 2013, la agenda de parlamento abierto quedó en una intención que no pudo ser concretada, debido a que los legisladores otorgaron prioridad a otros temas y agendas.

Durante la firma del acuerdo, Transparencia Mexicana propuso a la ALDF 10 puntos mínimos para que se avanzara en la lógica del parlamento abierto. Estos puntos ilustraban la diferencia entre un parlamento que cumple con sus obligaciones de transparencia y otro que ha decidido construir una nueva relación con los ciudadanos, es decir, un parlamento abierto:<sup>64</sup>

1. Los parlamentos abiertos garantizan el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
2. Además, publican de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.
3. Publican en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias.
4. Garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
5. Los parlamentos abiertos publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.

<sup>64</sup> Transparencia Mexicana, Parlamento Abierto: una nueva relación con la ciudadanía, México, Animal Político, 19 de junio de 2013. <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-arena-electoral/2013/06/19/parlamento-abierto-una-nueva-relacion-con-la-ciudadania/>>, 27 de junio de 2018.

6. Publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.
7. Los parlamentos abiertos cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.
8. Los parlamentos abiertos aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.
9. En el ámbito tecnológico, dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.
10. En su tarea sustantiva, los parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno; asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.

De acuerdo con Transparencia Mexicana, esos 10 puntos representan el mínimo que un cuerpo legislativo debe poner en práctica para considerarse un Parlamento Abierto y en los que supuestamente se trabajaría en al ALDF. Sin embargo, al no existir compromiso con este tema por parte de la legislatura, las organizaciones que impulsaron la firma de este esfuerzo informaron a la opinión pública que los avances habían sido mínimos, incluso afirmaron que “a más de un año de su firma, hay elementos para afirmar que la ALDF no cuenta con la voluntad y el compromiso político para avanzar decididamente en estas materias, por lo que no puede asegurarse el cumplimiento de los acuerdos”<sup>65</sup> y que InfoDF no garantizó

<sup>65</sup> Evaluación de nivel de cumplimiento a partir de las recomendaciones entregadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal mediante la Mesa

eficazmente la realización de las mesas de diálogo. Finalmente, las organizaciones declararon concluida su participación en dicho esfuerzo e hicieron pública su preocupación “por la forma en que la ALDF ha incumplido sus compromisos, así como por la opacidad en el manejo de sus recursos públicos, de sus procesos legislativos en general y de la ausencia de mecanismos efectivos de vinculación con la ciudadanía”.<sup>66</sup>

En 2017, la Alianza para el Parlamento Abierto elaboró el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*, el cual evaluó la asequibilidad de los congresos de las 32 entidades federativas y confirmó en sus resultados que la ALDF se encontraba reprobada en seis de 10 dimensiones de la evaluación general.<sup>67</sup> Este ejemplo de las dificultades a las que se ha enfrentado el modelo de parlamento abierto en la ALDF evidencia cómo no basta con la suscripción de compromisos o convenios de colaboración sino en la adopción de los principios para transformar la manera en que los representantes interactúan con sus representados.

---

de Diálogo sobre Transparencia Legislativa, México, Fundar, 17 de octubre de 2014, <[http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Cierre%20ALDF%20\(8dic14\).pdf](http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Cierre%20ALDF%20(8dic14).pdf)>, 28 de junio de 2018.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Las organizaciones que formaron parte de esta evaluación fueron: Arena Ciudadana, Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (Gesoc), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Impacto Legislativo, OPI, Social TIC, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa. Reforma, Reprueban a la Asamblea como Parlamento Abierto, México, Reforma. Corazón de México, 19 de marzo de 2018. <<https://www.pressreader.com/mexico/reforma/20180319/281513636685374>>, 27 de junio de 2018.



## Conclusiones

La representación política es un modelo de resolución de dilemas colectivos que permite que sean los parlamentos u otro tipo de organización colectiva quienes tomen decisiones a nombre de la sociedad. Sin embargo, en mayor o menor grado, las legislaturas contemporáneas padecen una afrenta de ilegitimidad por parte de los ciudadanos que hoy en día desconfían de las instituciones representativas.

Para afrontar ese desafío, algunos legisladores y en algunos congresos se ha reconocido la necesidad de reconstruir la relación entre representantes y representados a través de distintas medidas que contribuyan a dotar de mayor legitimidad las decisiones legislativas y, en general, del desempeño parlamentario. En la actualidad, no se justifica mantener cerrado al público un parlamento representativo. Así, la idea de parlamento abierto surge como esa posibilidad para, por un lado, abrirse al escrutinio permanente por parte de la sociedad, pero al mismo tiempo, la cooperación de los ciudadanos durante los procesos parlamentarios.

El nuevo modelo de representación política democrático y contemporáneo y no sólo incorpora al ciudadano a los

procesos internos, sino que lo pone en el centro de las decisiones sin que eso signifique una sustitución del modelo representativo. El parlamento abierto es un modelo de representación política que se caracteriza por una relación entre representantes y representados, en la cual las acciones de la legislatura están abiertas al escrutinio y la participación, promueve el uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana y el comportamiento de los integrantes de la legislatura se basa en estándares de ética y responsabilidad parlamentarias. Así, el modelo de parlamento abierto se basa en cuatro pilares fundamentales: transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales, e integridad y responsabilidad parlamentarias.

Los procesos de apertura parlamentaria no tienen un modelo único para llevarse a cabo, sino que deben ser fórmulas y prácticas surgidas a partir de las propias necesidades de la legislatura, de la comunidad y de un proceso de colaboración entre representantes y representados. En este texto se han descrito algunas experiencias que han resultado viables en sus respectivas comunidades, con mayor o menor grado de éxito, pero que han estado encaminadas a reconstruir este lazo de confianza entre las autoridades y la ciudadanía. Estas experiencias se presentan para visibilizar los esfuerzos que algunas legislaturas han impulsado. No basta con que los líderes parlamentarios firmen convenios o compromisos de que impulsarán prácticas de parlamento abierto si éstos no se concretan en acciones puntuales de la actividad parlamentaria. Las experiencias de Brasil, Chile, Argentina o Reino Unido pueden ilustrar cómo es posible seguir avanzando en la materia y que, a pesar de las resistencias de

algunos legisladores, de la simulación de apertura de algunas legislaturas y de la franca obstaculización de la apertura de los procesos legislativos, existe una tendencia global que no busca sustituir al legislador, sino hacerlo rendir cuentas y, de esa forma, mejorar la calidad de la democracia.



## Bibliografía

- ALONSO, Sonia, John Keane y Wolfgang Merkel (eds.), *The future of representative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- BÉJAR ALGÁZI, Luisa (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, México, UNAM-La Biblioteca, México, 2017.
- BRISCOE, Gerard y Catherine Mulligan, *Digital Innovation: The Hackathon Phenomenon*, Londres, Queen Mary University of London, 2014, <<https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/bitstream/handle/123456789/11418/Briscoe%20Digital%20Innovation%3a%20The%20Hackathon%20Phenomenon%202014%20Published.pdf?sequence=2>>, 7 de junio de 2018.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL, Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, Legislativa, Observatorio del Poder Legislativo en América Latina, <[http://americo.usal.es/oir/legislativa/por\\_pais/Brasil.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislativa/por_pais/Brasil.pdf)>, 7 de junio de 2018.
- , Sobre o e-Democracia, Cámara de Diputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/>>, 27 de mayo de 2018.
- CIUDADANO INTELIGENTE, Sobre nosotros, Santiago, Ciudadano Inteligente, <<https://ciudadanointeligente.org/#sobre-nosotros>>, 7 de junio de 2018.

- , O que é o Expressão?, Câmara de Deputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/expressao/>>, 27 de mayo de 2018.
- , Audiências Interativas, Câmara de Deputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/>>, 27 de mayo de 2018.
- , O que é Wikilegis?, Câmara de Deputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/wikilegis/>>, 27 de mayo de 2018.
- , De onde veio a metodologia adotada pela Pauta Participativa, Câmara de Deputados de Brasil, <<https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/method>>, 27 de mayo de 2018.
- , Del dicho al hecho. Un proyecto de Ciudadano Inteligente, Santiago, Ciudadano Inteligente, <<https://deldichoalhecho.cl/#/>>, 7 de junio de 2018.
- , Del dicho al hecho. ¿Cuánto cumple el gobierno? Evaluación de cumplimiento del Programa de Gobierno y Discurso de Rendición de Cuentas en Materia Legislativa, Santiago, Ciudadano Inteligente, <<https://deldichoalhecho.cl/docs/metodologia-del-dicho-al-hecho.pdf>>, 23 de mayo de 2018.
- CONTRERAS CASADO, Manuel y Enrique Cebrián Zazurca (coords.), *La crisis contemporánea de la representación política*, Madrid, Comuniter editorial, 2016.
- Evaluación de nivel de cumplimiento a partir de las recomendaciones entregadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal mediante la Mesa de Diálogo sobre Transparencia Legislativa, México, Fundar, 17 de octubre de 2014, <[http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Cierre%20ALDF%20\(8dic14\).pdf](http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Cierre%20ALDF%20(8dic14).pdf)>, 28 de junio de 2018.
- GARGARELLA, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1993.
- HERALDO DE MÉXICO, Asamblea reprueba apertura, México, El Herald de México, 24 de julio de 2017, <<https://heraldo>

- demexico.com.mx/cdmx/asamblea-reprueba-en-apertura/>, 27 de junio de 2018.
- HOUSES OF PARLIAMENT, *Your petition: A year of action. Petitions Committee Report July 2015-July 2016*, Londres, Parlamento británico, 2016.
- JEFATURA DE GOBIERNO, “Constitución Política de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 2017, México, vigésima época, núm. 1, 5 de febrero de 2007, p. 55.
- KEANE, John, *Life and death of democracy*, Londres, Simon and Schuster, 2009.
- “La ‘Carta Magna Leonesa’, 2010,” Las Espardinas, <<http://lasespardinas.blogspot.mx/2010/07/la-carta-magna-leonesa.html>>, 7 de junio de 2018.
- MARTÍNEZ, Cornelio, Rosa María Mirón Lince y Pedro José Zepeda (coords.), *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: Hacia un parlamento abierto*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro “Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático”, *Perfiles Latinoamericanos*, 2013, México, vol. 21, núm. 41, enero-junio de 2013, pp. 45-69.
- PARLAMENTO BRITÁNICO, Speaker’s Commission on Digital Democracy, Parlamento británico, 2015, <<https://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speakers-commission-on-digital-democracy/>>, 7 de junio de 2018.
- POWER, Greg, *Informe Parlamentario Mundial: la naturaleza cambiante de la representación política*, Ginebra, Unión Interparlamentaria y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012.
- PUENTE, Khemvirg, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, InfoDF, 2009.

- “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *Estudios Políticos*, 2018, México, núm. 44, mayo-septiembre de 2018, pp. 65-91.
- e Issa Luna Pla (coords.), *Transparencia y apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen ejecutivo*, México, Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos-UNAM, 2018.
- REFORMA, Reprueban a la Asamblea como Parlamento Abierto, México, Reforma. Corazón de México, 19 de marzo de 2018, <<https://www.pressreader.com/mexico/reforma/20180319/281513636685374>>, 27 de junio de 2018.
- RETÓRICA PARLAMENTAR BETA, <<http://retorica.labhacker.cd.leg.br/index.html>>, Retórica parlamentaria beta, 22 de mayo de 2018.
- ROSANVALLON, Pierre, *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.
- ROSENTHAL, Alan, *The decline of representative democracy*, Nueva York, CQ Press, 1998.
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael y Ricardo Vela-Navarro Rubio, *El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2017.
- SARTORI, Giovanni “En defensa de la representación política”, *Claves de la Razón Práctica*, 1999, Madrid, núm. 91, 1999, pp. 2-6.
- SCHUDSON, Michael, *The good citizen: A history of american public life*, Nueva York, Free Press, 1998.
- SCOTT, James C. *Two cheers for anarchism*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2012.
- SENADO ARGENTINA, Voto ciudadano, Buenos Aires, Senado Argentina, <<http://www.senado.gov.ar/VotoCiudadano>>, 22 de mayo de 2018.

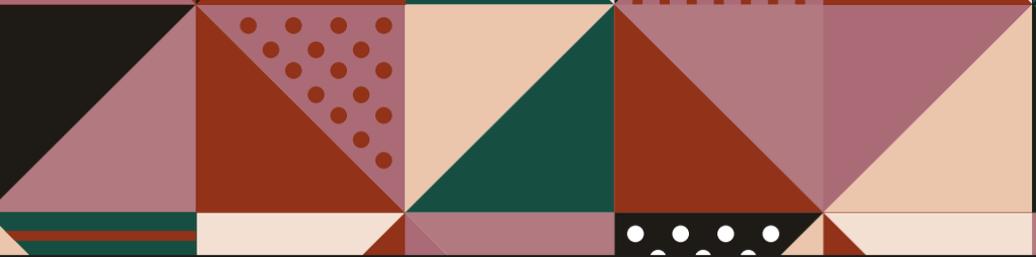
- TORMEY, Simon *The end of representative politics*, Cambridge, Polity, 2015.
- TRANSPARENCIA MEXICANA, Parlamento Abierto: una nueva relación con la ciudadanía, México, Animal Político, 19 de junio de 2013. <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-arena-electoral/2013/06/19/parlamento-abierto-una-nueva-relacion-con-la-ciudadania/>>, 27 de junio de 2018.
- ZAPATA BARRERO, Ricard (ed.), *Conceptos políticos en el contexto español*, Madrid, Síntesis, 2007.



## Índice

Introducción . . . . .	5
La crisis de representación y la nueva representación parlamentaria . . . . .	7
Parlamento abierto y nuevos mecanismos de representación . . . . .	.23
Experiencias de parlamento abierto . . . . .	.41
Conclusiones . . . . .	.69
Bibliografía . . . . .	.73

*Participación ciudadana en la actividad parlamentaria* se terminó de imprimir el 31 de julio de 2018, en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, c.p. 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Fabián Augusto Torres Macías, supervisor de grupo B. Se utilizaron las fuentes tipográficas Stempel Garamond y Frutiger. El tiro consta de 2 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina cuché de 250 gramos.



El doctor Khemvirg Puente es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM donde también funge como coordinador de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, y como coordinador del doctorado en Administración Pública del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. Es miembro de diversas asociaciones especializadas en ciencias políticas a nivel nacional e internacional y forma parte del consejo editorial de la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, entre otras casas editoras. Algunas de sus publicaciones recientes son: *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, en coautoría con María Amparo Casar e Ignacio Marván, publicado por la UNAM y el CIDE en 2010; *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, publicado por el InfoDF en 2011; y *La transparencia legislativa local en México*, publicado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública.

*La participación ciudadana en la actividad parlamentaria* es un ensayo en el cual el doctor Puente aborda el tema de la representación política, la democracia representativa, el parlamento abierto y las nuevas relaciones entre representantes.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México y el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM ponen en manos del lector este cuarto volumen de la colección Cuadernos de la Ciudad de México con la finalidad de contribuir al desarrollo de la cultura cívica democrática.