UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA CONDUCTA

FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL

“PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO: EXPECTATIVAS, USOS Y RESULTADOS. ESTUDIO DE CASOS EN LAS LEGISLATURAS LXIV (2018-2021) Y LXV (2021-2024) DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES

PRESENTA

MARIA DEL ROCIO TAPIA LÓPEZ

DIRECTOR
DR. RAMIRO MEDRANO GONZÁLEZ

CO-DIRECTOR
DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA

TUTOR
DR. RANULFO IGOR VIVERO ÁVILA

OCTUBRE, 2026

Resumen

En México, las primeras acciones de parlamento abierto se llevaron a cabo con la pretensión de que el ciudadano ya no fuera espectador de la actividad legislativa, sino un actor central del mismo. Ante este contexto, nos cuestionamos ¿cómo el diseño organizacional y las prácticas informales del parlamento abierto favorecieron o limitaron la participación ciudadana en la configuración de las decisiones en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión?

Para responder esta interrogante, hicimos uso de la complementariedad teórica de la acción colectiva, institucionalismo organizacional, participación ciudadana y gobernanza. Asimismo, elaboramos una Métrica de Parlamento Abierto (MPA), comparando bajo cuatro dimensiones analíticas (transparencia y acceso a la información pública; participación ciudadana; rendición de cuentas y; responsabilidad y ética parlamentaria), cuatro casos de parlamentos abiertos realizados en las Legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024) de la Cámara de Diputados.

Los hallazgos nos permitieron sustentar el argumento de que la expectativa del parlamento abierto como un mecanismo para reforzar la democracia representativa durante el periodo presidencial 2018-2024 no se cumplió debido a su inadecuado diseño organizacional y a las prácticas informales que limitaron la participación activa, plural e incluyente de la ciudadanía, así como su incidencia en las decisiones.

Por lo tanto, el desafío consiste en comprender qué condiciones lo vuelven funcional, qué silencios lo normalizan y a qué transformaciones conlleva. Lo cual, abrirá nuevas líneas de investigación sobre la participación ciudadana en el ámbito legislativo, particularmente en América Latina.

Palabras clave: democracia representativa, comisiones legislativas, gobernanza legislativa, parlamento abierto, participación ciudadana.

Abstrac

In Mexico, the first open parliament initiatives were implemented with the intention that citizens would no longer be witnesses or observers of legislative activity, but rather central actors within it. Given this context, we question how the organizational design and informal practices of open parliament fostered or hindered citizen participation in shaping decisions in the Chamber of Deputies of the Congress of the Union?

To answer this question, we drew upon the complementary theoretical frameworks of collective action, organizational institutionalism, citizen participation, and governance. We also developed an Open Parliament Metric (OPM), comparing four open parliament cases from the LXIV (2018-2021) and LXV (2021-2024) Legislatures of the Chamber of Deputies, using four analytical dimensions: transparency and access to public information; citizen participation; accountability; and parliamentary responsibility and ethics.

The findings allowed us to support the argument that the expectation of open parliament as a mechanism to strengthen representative democracy during the 2018-2024 presidential term was not met due to its inadequate organizational design and informal practices that limited active, pluralistic, and inclusive citizen participation, as well as their influence on decision-making.

Therefore, the challenge lies in understanding what conditions make it functional, what silences normalize it, and what transformations it entails. This will open new lines of research on citizen participation in the legislative sphere, particularly in Latin America.

Keywords: representative democracy, legislative committees, legislative governance, open parliament, citizen participation.

Índice

Introducción **1**

Capítulo 1. Antecedentes, Contexto y Problematización del Parlamento Abierto **8**
1.1. Antecedentes 9
1.1.1. Parlamento abierto en el mundo 9
1.1.2. Parlamento abierto en el congreso mexicano 12
1.2. Contexto político en México **14**
1.2.1. Cambio de gobierno y las expectativas de la 4T (2018-2024) 15
1.2.2. Representación política en la Cámara de Diputados (2018-2024) 16
1.3. Problematización en la institucionalización del parlamento abierto **20**
1.3.1. Déficit de representación 23
1.3.2. Desafección ciudadana 24
1.3.3. Procesos organizacionales de las comisiones 27

Capítulo 2. Estudios referentes al Parlamento Abierto **30**

Capítulo 3. Herramientas Teóricas para el estudio del Parlamento Abierto **43**
3.1. Reinstitucionalización de la esfera pública **44**
3.1.1. Lo público y lo privado convergiendo en la democracia representativa 44
3.1.2. La deliberación colectiva en las democracias contemporáneas 45
3.2. Legitimidad y Eficiencia Legislativa a través de la Acción Colectiva **48**
3.2.1. Autopreservación del Poder Político y la apertura a la Participación Ciudadana 49
3.2.1.1. Gobernanza Legislativa 51
3.2.1.2. Parlamento Abierto ¿para qué y para quiénes? 52
3.3. Institucionalismo **55**
3.3.1. Institucionalismo Organizacional 57
3.3.1.1. Fortaleza Institucional 58
3.3.1.2. Debilidad Institucional 60
3.3.1.3. Instituciones Informales 61

Capítulo 4. ¿Cómo estudiar al Parlamento Abierto? **64**
4.1. Estrategia Metodológica **64**
4.1.1. Comparativa de estudio de casos de parlamentos abiertos 65
4.1.1.1. Justificación selectiva del estudio de casos 66
4.2. Técnicas de Investigación **68**
4.3. Métrica de Parlamento Abierto (MPA) **71**
4.3.1. Dimensiones de la MPA 73
4.3.2. Indicadores de la MPA 75
4.4. Alcances y Límites de la Investigación **83**

Capítulo 5. Hallazgos de la Métrica de Parlamento Abierto (MPA) **85**
5.1. Hallazgos por Dimensión **85**
5.2. Hallazgos por Estudio de Casos **111**
5.3. Hallazgos Generales **115**

Capítulo 6. Análisis de los Resultados de la Métrica de Parlamento Abierto (MPA) **117**
6.1. Análisis por Dimensión **118**
6.2. Análisis por Estudio de Casos **134**
6.3. Análisis General **146**
6.3.1. Tipos de Parlamento Abierto 146
6.3.2. Prácticas Informales en el Parlamento Abierto 149
6.3.2.1. Prácticas informales en la productividad legislativa 151
6.3.2.2. Prácticas informales en el liderazgo parlamentario 153
6.3.2.3. Prácticas informales en la deliberación parlamentaria 156
6.3.2.4. Prácticas informales en la transparencia parlamentaria 157
6.4. Expectativas, Usos y Resultados del Parlamento Abierto **161**
6.5. Implicación Social del Parlamento Abierto **165**

Discusión y Conclusiones **169**

Lista de siglas y acrónimos **183**

Referencias **184**

Índice de Tablas

Tabla 1. Composición de la LXIV Legislatura (2018-2021) 17
Tabla 2. Leyes y Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (2018-2021) 18
Tabla 3. Composición de la LXV Legislatura (2021-2024) 19
Tabla 4. Leyes y Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (2021-2024) 21
Tabla 5. Parlamentos Abiertos en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados 22
Tabla 6. Iniciativas Aprobadas y Publicadas en el DOF (2018-2024) 29
Tabla 7. Diseño de la Investigación del Parlamento Abierto en México 64
Tabla 8. Estudio de Casos de Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados 66
Tabla 9. Estrategia Metodológica de la Investigación del Parlamento Abierto 70
Tabla 10. Escala de los Indicadores de la Métrica de Parlamento Abierto (MPA) 76
Tabla 11. Métrica de Parlamento Abierto (MPA) 78
Tabla 12. Puntajes de Fortaleza y Debilidad Institucional por Dimensión 86
Tabla 13. Dimensión: Transparencia y Acceso a la Información Pública 87
Tabla 14. Dimensión: Participación Ciudadana 90
Tabla 15. Participación Ciudadana en Redes Sociales 102
Tabla 16. Dimensión: Rendición de Cuentas 102
Tabla 17. Dimensión: Responsabilidad y Ética Parlamentaria 107
Tabla 18. Estatus de las Iniciativas de los Estudios de Caso 111
Tabla 19. Puntajes por Estudio de Casos 112
Tabla 20. Resultados por Dimensión y Estudio de Casos 113
Tabla 21. Vinculación Ciudadana en los Estudios de Casos 123
Tabla 22. Fortalezas y Debilidades Institucionales del Parlamento Abierto 134
Tabla 23. Fortalezas y Debilidades Institucionales en los Estudios de Casos 145
Tabla 24. Iniciativas en las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados 153
Tabla 25. Liderazgo y Productividad en la Cámara de Diputados (2018-2024) 155
Tabla 26. Expectativas, Usos y Resultados del Parlamento Abierto (2018-2024) 163
Tabla 27. Resultados Generales del Parlamento Abierto (2018-2024) 164

Introducción

La Unión Interparlamentaria (UIP), organización mundial de parlamentos nacionales, a inicios del presente siglo externó que estas instituciones de las democracias estaban sufriendo una crisis de legitimidad, sugiriendo prácticas más representativas, transparentes, accesibles, responsables y efectivas. Derivado de este contexto, emerge el modelo de parlamento abierto con el propósito de mejorar los canales de comunicación y colaboración entre representantes y representados.

En este sentido, se implementaron las primeras acciones de parlamento abierto en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión durante las Legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024). Estas legislaturas coincidieron con el periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) quien, junto con sus aliados de la llamada Cuarta Transformación (4T) en el congreso, gestaron una coalición discursiva sobre la transformación de la ciudadanía como un sujeto activo en el proceso democrático.

Ante este contexto, surgió el interés académico de identificar si la promesa de reivindicar el poder del pueblo se expresaba en el parlamento abierto o bien si era parte de una narrativa sin contenido significativo, la cual podría jugar en contra del discurso de transformación del sistema político mexicano. Por lo que la pregunta general que guio la investigación fue ¿cómo el diseño organizacional y las prácticas informales del parlamento abierto favorecieron o limitaron la participación ciudadana en la configuración de las decisiones en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión?

Nuestro argumento central es que la expectativa del parlamento abierto como un mecanismo para reforzar la democracia representativa durante el periodo presidencial 2018-2024 no se cumplió debido a su débil diseño organizacional y a que las prácticas informales condicionaron la participación plural e incluyente de la ciudadanía, así como su incidencia en las decisiones legislativas.

Por ello, el objetivo de esta investigación es analizar los procesos organizacionales del parlamento abierto mediante la comparación de cuatro estudios de caso para explicar cuáles fueron sus usos frente a la expectativa del cambio de gobierno en México correspondiente al periodo 2018-2024.

Nuestro análisis parte de concebir al parlamento abierto como objeto de estudio de la ciencia política a razón de que el conocimiento en el tema aporta una dimensión crítica sobre los límites y alcances de la participación ciudadana en la democracia contemporánea.

Desde esta perspectiva, nos auxiliamos de un marco teórico sobre democracia y su vinculación con la acción colectiva, institucionalismo, participación ciudadana y gobernanza. Ello, a razón de que estamos considerando al parlamento abierto no como un modelo dicotómico entre representantes y representados, sino también explorando las interrelaciones entre los distintos actores del ámbito económico, político y social, tanto nacionales como internacionales debido a que la ampliación de los espacios participativos ha transformado las relaciones de poder.

Lo anterior, cobra relevancia en los estudios legislativos del siglo XXI debido a que los sistemas políticos con democracias representativas han incorporado mecanismos de participación directa con el fin de fortalecer la legitimidad institucional y brindar espacios para la expresión de las opiniones y propuestas ciudadanas.

Luego entonces, para construir nuestro argumento, elaboramos una Métrica de Parlamento Abierto (MPA), comparando bajo cuatro dimensiones analíticas (transparencia y acceso a la información pública; participación ciudadana; rendición de cuentas y; responsabilidad y ética parlamentaria) los cuatro casos de parlamentos abiertos realizados en las Legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Para abordar las expectativas epistemológicas, el documento se compone de seis capítulos. En el primero, se exponen los antecedentes del parlamento abierto en el mundo, contextualizando las coyunturas que propiciaron las acciones de este modelo parlamentario en la Cámara de Diputados de México

Asimismo, exponemos la problemática en torno a la institucionalización del parlamento abierto desde dos vertientes. La primera, la vinculamos a las prácticas informales en el congreso que suelen darse debido a la falta de directrices normativas y organizacionales. Por ejemplo, fue en 2020, cuando se publicaron los Lineamientos para la implementación de parlamento abierto. Por lo que al inicio de la LXIV Legislatura, las comisiones no contaron con un procedimiento formal para realizar parlamentos abiertos.

La segunda vertiente la vinculamos a que, las acciones de parlamento abierto durante estos dos periodos legislativos dependieron de la voluntad de quienes estaban en las cúpulas de las fracciones parlamentarias.

De tal forma que, con base a los antecedentes, contexto y problematización del parlamento abierto, en el segundo capítulo, presentamos algunas investigaciones en torno a los ejes de este modelo.

A partir de la revisión literaria se reconocieron las posturas teóricas y metodológicas en los recientes estudios legislativos. Lo cual, nos permitió ampliar nuestro enfoque analítico del Poder Legislativo no sólo en su función dictaminadora y aprobatoria de leyes, sino también, considerando las implicaciones que tiene en el modo en que se representan los intereses sociales, la forma en que la ciudadanía colabora en los procesos legislativos, así como el alcance práctico de su participación en la toma de decisiones.

Con base a ello, en el tercer capítulo, exponemos las herramientas teóricas. En este punto, precisamos que se identificaron los vacíos teóricos del parlamento abierto, por lo que hicimos uso de la complementariedad de acción colectiva, institucionalismo, participación ciudadana y gobernanza, reconociendo que cada una de estas teorías por sí solas no logran dar respuestas integrales debido a las antinomias que suelen presentar e incluso hasta en cierto grado de utopía.

Por ejemplo, estas corrientes teóricas han tenido un enfoque vinculatorio al proceso democratizador, considerando categorías como inclusión, igualdad, libertad y tolerancia, sin embargo, llegan a evadir la problematización en la integración de intereses dado que no toda acción colectiva está orientada el bien común. Por ello, se consideró la pertinencia de una integración teórica para ampliar la capacidad explicativa a nuestra pregunta de investigación.

En este sentido, hacemos referencia a la reinstitucionalización de la esfera pública liberal a través de la acción colectiva como una forma de intervención de los individuos en los asuntos públicos en tanto portadores de intereses sociales. De aquí, que hagamos recurso también del enfoque del institucionalismo organizacional ya que, a diferencia del enfoque normativo, el cual es meramente formal, el institucionalismo organizacional nos permite generar explicaciones sobre las prácticas formales e informales que se producen en el parlamento abierto ya que a pesar de que existe una normatividad, las comisiones llegan a disentir en sus procedimientos y usos.

Desde esta postura, explicamos la dicotomía de las prácticas informales debido a que pueden obstaculizar la institucionalización del parlamento abierto, pero a la vez, pueden coadyuvar a alcanzar sus objetivos.

De tal manera que el análisis teórico requirió mapear un ensamblaje de significados, posiciones y estructuras que nos permiten señalar que, si bien la participación ciudadana ha sido una fuerza motora para las transformaciones en los regímenes de gobierno, existen límites a la participación ciudadana y una incidencia acotada en las decisiones políticas.

Una vez referido el marco teórico-conceptual, en el cuarto capítulo señalamos que, la investigación es cualitativa, pero utilizando datos cuantitativos que den validez a la información recabada. Con el fin de generar un conocimiento robusto sobre este mecanismo parlamentario, aplicamos la metodología comparada de cuatro estudios de caso para realizar una investigación descriptiva, analítica y transversal.

Los cuatro casos fueron dos parlamentos abiertos realizados en la LXIV Legislatura (2018-2021) y, dos que se realizaron en la LXV Legislatura (2021-2024), siendo éstos: Caso 1. Leyes Secundarias de la Reforma Educativa; Caso 2. Ley General de Salud (creación del Instituto de Salud para el Bienestar); Caso 3. Reforma de la Jornada Laboral y; Caso 4. Regulación del uso de la Inteligencia Artificial.

La selección de estos casos atiende a una justificación temporal y temática. La temporal, debido al interés de analizar los usos y resultados del parlamento abierto ante la expectativa de colocar a la ciudadana en el centro de los procesos y decisiones, durante las dos Legislaturas que abarcaron el periodo presidencial 2018-2024.

La justificación temática obedeció a dos razones. La primera, para identificar diferencias en los resultados por tratarse de asuntos considerados por la literatura política como valencia (educación y salud) y los asuntos de posición política (reforma laboral y uso de la inteligencia artificial). La segunda, para identificar diferencias en los procesos organizacionales cuando se realiza parlamento abierto bajo comisiones unidas (caso sobre la reforma a la jornada laboral realizado por tres comisiones: Puntos Constitucionales; Trabajo y Previsión Social y; Seguridad Social) y cuando son organizados por una sola comisión.

Es de vital importancia señalar que actualmente no existe un instrumento que compare y evalúe los resultados del parlamento abierto. De tal manera que la investigación buscó llenar ese vacío a través de un instrumento que facilite el análisis de los procesos organizacionales del parlamento abierto, contrastando su objetivo institucional con los resultados alcanzados.

Por ello, elaboramos una Métrica de Parlamento Abierto (MPA) contemplando cuatro dimensiones: 1) transparencia y acceso a la información pública; 2) participación ciudadana; 3) rendición de cuentas y; 4) responsabilidad y ética parlamentaria.

Al ser cuatro dimensiones correspondería el 25% como porcentaje máximo para cada una. Interpretando fortaleza institucional si la dimensión obtenía un porcentaje superior al 12.5% y considerando como debilidad institucional si la dimensión obtenía un porcentaje inferior al 12.5%.

Cabe referir que la MAP se integra por 12 categorías y 24 indicadores, lo cuales se construyeron a partir de tres referentes: 1) los indicadores utilizados por el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); 2) los siete principios de parlamento abierto establecidos en los Lineamientos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y; 3) los estándares para evaluar la apertura legislativa en la labor de comisiones definidos por ParlAmericas, los cuales a la vez se definieron a partir de las recomendaciones de instituciones internacionales y nacionales como la Unión Interparlamentaria (UIP), Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) y la Alianza para el Parlamento Abierto (APA).

Considerando estas referencias, señalamos que la MPA es replicable para otros parlamentos, asambleas y congresos tanto federales como estatales. Lo anterior resulta relevante toda vez que no hay datos oficiales que evidencien la incidencia ciudadana en las decisiones legislativas.

Por otra parte, es dable referir las limitaciones de la investigación al no contemplar desde un enfoque de elección racional indicadores vinculados a factores individuales. Asimismo, se reconocen posibles sesgos al analizar solamente cuatro estudios de caso, algo que podría no sustentar la generalización de los procesos del parlamento abierto durante estas dos legislaturas.

No obstante, los alcances de la investigación son significativos y abonan teórica y metodológicamente a la ciencia política. En este sentido, aportamos una nueva forma de concebir al parlamento abierto como un mecanismo que implica la apertura al diálogo y a la colaboración entre parlamentarios con los actores del ámbito público, privado y social para la toma de decisiones, precisando que los participantes no necesariamente buscan el interés general o el bienestar común.

Asimismo, el trabajo es innovador al aplicar una métrica con categorías analíticas que facilitan comparar los límites del poder legislativo en cuanto a su función de representación y los límites de la participación ciudadana y su respectiva incidencia en la agenda legislativa.

Bajo esta tesitura, en el capítulo cinco se enuncian los hallazgos de la MPA que nos permiten explicar cómo las comisiones en ambas legislaturas limitaron el uso del parlamento abierto a una sola etapa del proceso legislativo, particularmente a la etapa previa al dictamen. Además, explicamos cómo las prácticas informales incidieron en: el incumplimiento a la normatividad, la inestabilidad en los usos y, en la insignificancia de los resultados del parlamento abierto.

Ello, implicó no sólo observar la funcionabilidad de los arreglos institucionales para implementar el parlamento abierto, también mereció identificar cómo fue utilizado como un recurso de posicionamiento político y de control a los espacios participativos.

Posteriormente, en el capítulo seis, se expone el análisis de las cuatro dimensiones del parlamento abierto, así como por cada estudio de caso. Este análisis requirió ser abordado de manera situada y transversal dado que las dimensiones del parlamento abiertos están interrelacionadas y, que en su conjunto inciden en sus resultados.

Lo anterior, nos permitió delinear una cartografía más precisa del parlamento abierto, contemplando la formalidad e informalidad de sus prácticas. A partir del análisis minucioso, señalamos algunas de las prácticas informales que inciden en la productividad legislativa, el liderazgo, la deliberación y en la transparencia parlamentaria, poniendo en tensión las dimensiones del parlamento abierto.

Al respecto, referimos que con el cambio de gobierno se generaron expectativas en torno al fortalecimiento de la democracia representativa, dada la retórica oficial de promover mecanismos de participación ciudadana como el parlamento abierto. Sin embargo, nuestro análisis rompe con la narrativa de que sea un mecanismo que propicie la participación efectiva, plural e incluyente de la ciudadanía, además de cuestionar la incidencia ciudadana en las decisiones legislativas.

Los hallazgos denotan debilidad institucional del parlamento abierto debido a que sus resultados no se han traducido en una mejor vinculación entre representantes y representados ni en una incidencia ciudadana en la dictaminación legislativa. En este sentido, señalamos que las prácticas informales a través de las relaciones de poder entre el titular del ejecutivo federal y sus aliados en la Camara baja, incidieron en los usos y resultados del parlamento abierto, el cual llega a presentarse como un escenario teatral de deliberación y construcción de acuerdos.

Bajo esta tesitura, tipificamos los cuatro casos de parlamentos abiertos con base a sus resultados decorativos, insignificantes y aspiracionales. Asimismo, referimos que la participación ciudadana es de tipo informativa y consultiva más que de colaboración. Por lo que las debilidades de este mecanismo ponen de relieve la vulnerabilidad de las reglas formales y los procesos actuales de la Cámara de Diputados. No obstante, identificamos que existen prácticas informales que llegan a coadyuvar a los objetivos del parlamento abierto, las cuales las tipificamos como: complementarias, adaptativas, competitivas y sustitutivas.

Por consiguiente, refiero que el contexto político va redefiniendo el quehacer legislativo, incidiendo en que a veces se pierda y a veces se gane no solamente eficacia legislativa, sino también estabilidad institucional y legitimidad social. Es decir, el parlamento abierto implica un proceso entre apertura y repliegue, entre inclusión y control. De tal modo que para evitar una simulación democrática y desmentir los discursos vacíos sobre la voluntad del pueblo, consideramos de gran valía el uso de la MPA para ampliar la visión sobre las expectativas, usos y resultados del parlamento abierto.

Por otra parte, referimos que el estudio del parlamento abierto tiene un impacto social al proveer a la ciudadanía evidencia sobre la incidencia de los actores en las decisiones legislativas y ello puede representar un incentivo para aminorar la desafección ciudadana y promover la participación como un recurso de control social.

En el último apartado, se señala que el parlamento abierto es uno de los mecanismos en construcción del andamiaje legislativo. Por lo que requiere de un rediseño, contemplando los retos que tiene que enfrentar en el corto, mediano y largo plazo con el fin de que no sea una fachada de deliberación pública abierta, sino que permita una vinculación más directa con la ciudadanía, dado que lo que está en juego no solo es la legitimidad del poder legislativo, sino la congruencia entre representación y la voluntad popular.

Por lo tanto, consideramos esencial seguir profundizando las limitaciones e implicaciones del parlamento abierto. Lo cual, merece de la complementación teórica-metodológica para ampliar la argumentación explicativa en torno a cómo se entrelazan actores, discursos e instituciones en el proceso democratizador, abriendo nuevas líneas de investigación sobre los alcances y límites de la participación ciudadana en el ámbito legislativo, particularmente, en el contexto latinoamericano.

Capítulo 1. Antecedentes, Contexto y Problematización del Parlamento Abierto

El objetivo de este capítulo consiste en exponer los antecedentes, el contexto y la problematización de la institucionalización del parlamento abierto en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México.[1]

Para explorar estas tensiones subyacentes el capítulo se compone de tres apartados. En el primero, se exponen los antecedentes del parlamento abierto como una alternativa para mejorar la vinculación con la sociedad, implementando distintas estrategias basadas en los principios de: 1) transparencia y acceso a la información pública; 2) participación ciudadana; 3) rendición de cuentas y: 4) ética y responsabilidad parlamentaria.

En el segundo apartado, se hace referencia al trabajo de las Legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024) de la Cámara de Diputados (dictámenes aprobados en comisión, en el pleno y los publicados en el Diario Oficial de la Federación), haciendo un contraste de cuántos de éstos eran derivados de parlamentos abiertos.

En el tercer apartado, se expone la problematización de la institucionalización del parlamento abierto en la Cámara de Diputados, enfocándonos principalmente en tres causas. La primera, es el déficit de representación, la cual ha existido desde décadas atrás debido a que el poder Legislativo ha sido la institución que menos confianza genera entre la ciudadanía en comparación con los otros poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial). Dicha desconfianza ha propiciado una desvinculación entre los legisladores y sus representados.

La segunda causa es la baja participación ciudadana, la cual puede explicarse -en parte- debido a las limitaciones institucionales (formales e informales) que han incidido en una desafección o apatía ciudadana en los asuntos legislativos. Asimismo, el desinterés de participar también se ha debido a los deficientes procesos institucionales para canalizar las opiniones ciudadanas y convertirlas en acciones productivas y de coparticipación en la formulación, dictaminación, votación y publicación de las leyes.

La tercera causa está relacionada a la debilidad en los procesos organizacionales toda vez que no hay una formalidad y consistencia en su implementación. Por lo que su realización suele deberse a los intereses de los grupos parlamentario que definen los asuntos de parlamento abierto, lo cual ha incidido a que no logre institucionalizarse como un mecanismo para fortalecer la democracia representativa.

---

[1] Senado de la República. *Parlamento abierto,* p. 40.

1. Antecedentes

1.1.1. Parlamento abierto en el mundo

A finales del siglo pasado se agudizó el debate teórico sobre la redimensión de la calidad de la democracia dadas las promesas incumplidas. Lo cual ha ampliado el análisis de la concepción sustantiva de la democracia, las instituciones que la integran, así como los factores sociales contextualizados. A través de este análisis comparativo entre lo teórico y lo empírico, se ha buscado identificar quiénes y cómo se toman las decisiones y qué decisiones son las que se toman. Desde esta perspectiva, el estudio del parlamento abierto cobra relevancia en la teorización política sobre quiénes, cómo y qué se decide en el congreso mexicano en el contexto actual.

En este sentido, cabe contextualizar que las democracias en diferentes partes del mundo, principalmente en Latinoamérica, resintieron una crisis sociopolítica y económica a consecuencia de los efectos del neoliberalismo, los cuales generaron malestar social por la insuficiente capacidad del Estado para resolver problemas como: la pobreza, la violencia, trabajos mal remunerados, el deterioro del medio ambiente, la corrupción, entre otros.

Bajo esta tesitura, los gobiernos buscaron nuevas estrategias para atender el descontento social. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América durante el periodo presidencial de Barack Obama (2009-2017), emergieron las acciones de gobierno abierto que consistían en trabajar de manera más transparente y conjunta con la ciudadanía para la atención de los problemas públicos.

De igual modo, los congresos, parlamentos o asambleas -según el país como le denominen- comenzaron a implementar mecanismos para promover la participación ciudadana principalmente desde las comisiones o comités. Por ejemplo, el congreso norteamericano implementó el proyecto ciudadano llamado *Citizen Cosponsor Project* que permitió conocer qué ciudadanos, apoyaban determinadas leyes o iniciativas parlamentarias (Gutiérrez, 2014).

En 2012, distintas organizaciones de la sociedad civil que integraban la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) aprobaron la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria con el propósito de “hacer un llamamiento a los parlamentos para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario.

Para ello, plantearon cuatro dimensiones básicas a mejorarse: 1. Promover una cultura de la transparencia; 2. Transparentar la información parlamentaria; 3. Facilitar el acceso a la información parlamentaria y; 4. Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria” (Lendo y Resina, 2016, p. 13).

Esta Declaración fue un antecedente para que, en ese mismo año, surgiera la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), -la cual resultó de una reunión mundial de organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo de los congresos- con el propósito de "construir un foro destinado a conectar a las organizaciones cívicas del mundo comprometidas con la vigilancia, apoyo y apertura de los órganos legislativos de sus países."[2]

A partir de la creación de la APA se anuncia que el objetivo sustantivo de un parlamento abierto consiste en "establecer una relación entre representantes y representados, en términos de colaboración, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y uso de tecnologías de información. Ello, con la intención de minimizar, por una parte, la insatisfacción popular, y por la otra, la desconfianza en la institución parlamentaria" (Mariñez, 2016, p. 14).

Posteriormente, en 2015 se creó la Red de Parlamento Abierto (RPA) de ParlAmericas con la finalidad de traducir los principios de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética, en acciones concretas adoptadas por sus parlamentos miembros, entre ellos, el congreso mexicano.

En 2020, el Programa de Cooperación de la Unión Europea con América Latina en conjunto con ParlAmericas[3], elaboraron un documento denominado *Caja de herramientas de transparencia legislativa. Conceptos, instrumentos de trabajo y buenas prácticas,* el cual sirvió como una guía para los parlamentos de América Latina con el propósito de contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 16, centrado en la promoción de la *"Paz, Justicia e Instituciones sólidas."* En este documento se establecen los atributos sobre la comunicación con la ciudadanía, tales como:

Segmentación de públicos: Identificación de la diversidad de públicos objetivos, sus características principales y sus necesidades de información respecto de las distintas funciones de los parlamentos.

Segmentación de canales: Definición de estrategias de comunicación por canal de contacto con las y los usuarios.

[2] Alianza para el Parlamento Abierto (APA). https://www.parlamentoabierto.mx/

[3] ParlAmericas se compone de las legislaturas nacionales de los 35 estados independientes de las Américas.

Actuar en red con otros actores: Promover la multiplicación y transferencia de la información y mensaje a través del trabajo colaborativo con otros actores internos/externos maximizando el alcance de la entrega de información.

Herramientas de interacción con la ciudadanía: Introducir herramientas y técnicas para promover un diálogo permanente entre las y los ciudadanos y las y los legisladores.

Lenguaje claro: Uso de un estilo simple y eficiente, que apunta a generar información comprensible para una amplia gama de públicos y permite entender fácilmente lo que se dice o escribe.

Tiempos informativos: Manejo de los tiempos para la entrega de información, determinará la capacidad de los legislativos de ser referentes informativos.

Acceso a los medios de comunicación: El Poder Legislativo se asegurará que los medios de comunicación y las y los observadores independientes tengan pleno acceso a sus reuniones, normativas, y que puedan seguir el proceso legislativo en cualquiera de sus etapas (ParlAmericas, 2020, p. 59).

Por otra parte, ParlAmericas en 2017, publicó *La Experiencia Canadiense sobre Legislación, Reglamentación y Mejores Prácticas Parlamentarias para la Apertura Legislativa* con el objetivo de compartir entre los 35 congresos nacionales del hemisferio (Norte, Centro, Sudamérica y el Caribe), los resultados obtenidos para promover la participación ciudadana a través de las plataformas digitales.

Al respecto, la Cámara de los Comunes ha empleado cinco mecanismos: 1) Presentar o aprobar una petición electrónica; 2) Presentar opiniones, comentarios y recomendaciones sobre un tema que está siendo estudiado por una comisión parlamentaria; 3) Solicitar a las y los ciudadanos u organizaciones su presencia ante una comisión; 4) Participar en las consultas de las comisiones, facultando, además herramientas electrónicas como encuestas, sondeos temáticos, presentación de historias o comentarios, cuadernos de trabajo para consultas y; 5) Redes sociales para realizar consultas.

Luego entonces, estos antecedentes del parlamento abierto sirvieron de base para su respectiva implementación en el congreso mexicano.

1.1.2. Parlamento Abierto en el Congreso Mexicano

A partir de la década de los noventa, la Cámara de Diputados realizó un conjunto de reformas con énfasis en los instrumentos de democracia participativa. Por ejemplo, en 1997, abrió canales de acceso ciudadano a través de: instancias de gestoría ciudadana, la reglamentación del cabildeo y mejoras al sistema de transparencia y acceso a la información.

En 2012, se incluyó la iniciativa ciudadana y la consulta popular en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En diciembre de 2019 se reformó nuevamente la Constitución para ajustar la consulta popular e incluir la revocación del mandato.

En ese mismo año, el congreso mexicano se incorporó a la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), dándose las primeras prácticas de parlamento abierto orientadas en cuatro principios: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, ética y probidad.[4]

Bajo este contexto, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) [5] recomendó al congreso mexicano basarse en:

1. Garantizar el derecho a la información mediante mecanismos de acceso sencillos.
2. Promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas.
3. Publicar y difundir proactivamente información parlamentaria.
4. Publicar y difundir información presupuestal y administrativa.
5. Publicar y difundir información sobre legisladores y servidores públicos.
6. Presentar información histórica de la actividad legislativa.
7. Presentar la información en formatos de datos abiertos.
8. Asegurar que las sesiones legislativas sean abiertas al público.
9. Transparentar acciones de cabildeo para evitar conflictos de interés
10. Aprobar leyes que favorezcan políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes.

[4] Senado de la República. *Parlamento abierto,* p. 40.
[5] https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoytransparencia/?page_id=4742

Ahora bien, el congreso mexicano, en 2014, se suscribió a la Alianza para el Parlamento Abierto con el objetivo de "lograr que los 32 congresos locales y el Congreso de la Unión cumplan con los principios y acciones de un congreso abierto, así como transformar la relación entre representantes y representados para mejorar la rendición de cuentas." [6]

Lo anterior, fue un referente para que la Cámara de Diputados estableciera que "Un parlamento abierto pone a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones, y su agenda tiene como eje transversal la apertura en cada uno de los cuatro pilares que conforman este nuevo modelo" (Cámara de Diputados, 2021, p. 7). A partir de ello, el parlamento abierto fue adoptado de manera oficial en 2018, a través del Reglamento de Transparencia, Acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados.

En 2019, la Junta de Coordinación Política, aprobó un acuerdo para que se integrara el *Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura,* teniendo como objetivo "acercar a la sociedad al trabajo legislativo de manera permanente y facilitar la comunicación e información para que fluya la participación ciudadana y propiciar los mecanismos de rendición de cuentas adecuados frente a una ciudadanía cada vez más activa e involucrada en la esfera pública." [7]

En febrero de 2020, se publicó en la Gaceta Parlamentaria 5462-VII, el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se emiten los *Lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados*, que en su punto segundo asigna a las presidencias de las comisiones y comités ser las responsables del Parlamento Abierto, señalando que:

> El Parlamento Abierto para la Cámara de Diputados implica un nuevo enfoque de la representación parlamentaria, donde el ciudadano ya no es un testigo o un observador de la actividad legislativa, sino que es un actor central del mismo. Con ello, las prácticas de Parlamento Abierto representan una oportunidad para mejorar la relación entre representantes y representados. [8]

[6] https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoytransparencia/?page_id=4742
[7] Gaceta Parlamentaria 5236-X, p. 2.

En los Lineamientos del parlamento abierto se estableció que el trabajo de las comisiones ordinarias se basaría en:

1. Presentar propuestas de modificación a los ordenamientos jurídicos, para impulsar la mejor implementación de los lineamientos de parlamento abierto
2. Impulsar propuestas de asignación de recursos para fortalecer programas, políticas y acciones para la implementación de los lineamientos
3. Promover la implementación de los lineamientos de parlamento abierto en las actividades ordinarias de las comisiones de la Cámara para promover mayor participación ciudadana, rendición de cuentas, ética y responsabilidad parlamentaria
4. Exhortar a las autoridades competentes para fortalecer la rendición de cuentas en el cumplimiento de los compromisos asumidos
5. Establecer los mecanismos de vinculación con la sociedad civil y el desarrollo de plataformas digitales para promover la participación ciudadana en el trabajo parlamentario

Bajo esta tesitura, a continuación, se hace referencia al contexto político mexicano con el fin de analizar los escenarios político-institucionales que tuvieron convergencia con los parlamentos abiertos realizaron en las Legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

1.2. Contexto político en México

Con el fin de atender el objetivo de investigación, resulta esencial exponer, por un lado; la alternancia del partido en el poder con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la República y, por el otro lado; la nueva composición de representación política en la Cámara de Diputados. Ello, a razón de que estos cambios político-institucionales generaron diversas expectativas, entre ellas: el fortalecimiento de la democracia y el poder ciudadano en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

[8] Gaceta Parlamentaria 5462-VII, p. 3.

1.2.1. Cambio de gobierno y las expectativas de la 4T (2018-2024)

En primera instancia, se hace mención sobre el cambio en el sistema de partidos ya que este incide en la representación política en el congreso, elemento central para el análisis del parlamento abierto dado que su objetivo oficial consiste en fortalecer la democracia representativa, mejorando las relaciones entre representantes y representado. En este sentido, el sistema de partidos puede entenderse como "el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral" (Bartolini, 1993, pp. 218-219), dichas condiciones de competencia han sido estudiadas con el fin de generar explicaciones sobre cómo se problematiza la forma en que se representan los intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Con base a lo anterior, resulta esencial contextualizar el sistema político mexicano y su actual sistema de partidos predominante. En este sentido, en 2011, surgió el partido político Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), creado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como parte de su campaña presidencial de 2012. En estas elecciones resultó ganador el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto, quien asumió la presidencia de la República para el periodo 2012-2018.

Posteriormente, en las elecciones de 2018, el partido político de Morena se presentó en la coalición denominada "Juntos Haremos Historia" con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), obteniendo los votos a su favor que los posicionaron como la primera fuerza política del país.[9]

De acuerdo con los resultados del Instituto Nacional Electoral (INE), dos partidos perdieron su registro: el Partido Encuentro Social (PES) y el Partido Nueva Alianza (PANAL) y, siete institutos conservaron su registro, conformándose un nuevo sistema de partidos políticos en México; de dominante a predominante.

Bajo este contexto se hace referencia al interregno presidencial -tiempo comprendido entre el triunfo electoral y la toma de posesión-, en el que los diputados y senadores electos pertenecientes a la coalición "Juntos Haremos Historia", sostuvieron una reunión con AMLO, quien "dio a conocer las 12 reformas de ley prioritarias para lograr lo que definió como la Cuarta Transformación de México (4T), para que fueran éstas las que se trabajaran al iniciar la LXIV Legislatura" (Bolívar, 2019, p. 26).

---

[9] Con base en datos del INE, en la elección presidencial de 2018 votaron 956 millones 611 mil 27 ciudadanos, equivalentes al 63.42% del padrón electoral. López Obrador obtuvo el triunfo con 30 millones, 113 mil 483 votos, equivalentes al 53.19%. Ver en: https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1

Entre estas reformas estaba el establecer en la ley, el mecanismo de consulta para la revocación del mandato y eliminar trabas o candados para la aplicación de todos los procedimientos de consulta ciudadana, que deberían tener carácter vinculatorio de hacer valer la democracia participativa.

Para atender las propuestas presidenciales, el Congreso mexicano aprobó una serie de reformas al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para permitirle al presidente crear "mediante decretos diversos tipos de comisiones (intersecretariales, consultivas y presidenciales).

Estos hechos permiten contextualizar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo para sacar adelante los proyectos de la denominada Cuarta Transformación (4T),[10] la cual generó expectativas sobre el combate a la corrupción, fortalecimiento de la democracia y la soberanía nacional. Asimismo, se generaron expectativas en el ámbito legislativo en torno a una mayor apertura parlamentaria y mayores espacios de participación ciudadana a través del parlamento abierto.

1.2.2. Representación política en la Cámara de Diputados (2018-2024)

El sistema de partidos predominante del sexenio 2018-2024, se reflejó de la misma fuerza en las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por lo que resulta esencial referir el cambio en la representación política de ambas legislaturas. La LXIV Legislatura inició paralelamente con el gobierno de la 4T,[11] quedando su integración como se muestra en la Tabla 1.

[10] Declaración de Principios de Morena. P. 1. Ver en: https://www.ieepuebla.org.mx/2023/PP/MORENA/Certi_Morena_DocumentosBasicos_Declaraci%C3%B3n_Principios.pdf

[11] Para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), la Cuarta Transformación es entendida como la visión y Plan de Nación que se tiene para un cambio de régimen. La transición hacia un nuevo régimen, incluidos cambios paulatinos en el andamiaje institucional y legislativo, así como diversas acciones de gobierno; aunado al creciente ejercicio de poder ciudadano, como componente para la construcción de una ciudadanía renovada y proactiva. Ver en: https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-XII-19/CRV-XII-05-19.pdf

Tabla 1

Composición de la LXIV Legislatura (2018-2021)

Grupo Parlamentario	No. Diputados (as)	Porcentaje
Morena	252	50.4%
PAN	79	15.8%
PRI	49	9.8%
PT	44	8.8%
MC	24	4.8%
PES	23	4.6%
PRD	12	2.4%
PVEM	11	2.2%
Sin Partido	6	1.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la LXIV Legislatura.

Las comisiones que se integraron fueron: 46 ordinarias, 6 bicamerales, 1 subcomisión y 4 comités. Por otro lado, la productividad legislativa se reflejó con la aprobación en el Pleno y la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 60 leyes federales y 6 decretos. Entre ellas:

Leyes Federales: Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; Ley Agraria; Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación; de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y varias más, en materia de paridad de género; Ley del Servicio Militar; Ley General de Cambio Climático, en materia del atlas nacional de vulnerabilidad al cambio climático; Ley General de Víctimas; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; entre otras. [12]

Decretos que declaran: la semana nacional de la bicicleta, los días nacional de la música tradicional mexicana, día nacional del huipil, día nacional contra la sustracción de menores, día de la psicología, así como las características de una moneda conmemorativa de los Menonitas en México.

[12] Consulta de las 60 Leyes Federales en: https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/dictameneslxv_DOF.php?legt=64&edot=2&init=0&tipot=LEYES%20FEDERALES&aniot=0&idorigent=

Tabla 2

Leyes y Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (2018-2021)

Tipo de dictamen	Publicados
Leyes Federales	**60**
Decretos	**6**
Total	**66**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la LXIV Legislatura.

Durante esta Legislatura se tomaron en consideración siete pilares del modelo de parlamento abierto: "1) derecho a la información; 2) participación ciudadana y rendición de cuentas; 3) transparencia en la información parlamentaria, histórica, presupuestal y administrativa y, sobre legisladores y servidores públicos; 4) innovación en el uso de tecnologías y datos abiertos; 5) accesibilidad y difusión; 6) integridad y responsabilidad parlamentaria y; 7) trabajo legislativo a favor del gobierno abierto. (Gaceta Parlamentaria 5462-VII, 2020, p. 3). Entre las acciones emprendidas estuvieron:

> el fortalecimiento del marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información; el rediseño de la arquitectura de sitio web… e implementado recomendaciones internacionales sobre parlamento abierto…; la realización de audiencias públicas, como un refuerzo para legitimar la acción legislativa y, sobre todo, para enriquecer los debates e incorporar en los dictámenes legislativos la opinión de personas directamente involucradas en la agenda legislativa; además, la modernización del Sistema Institucional de Archivos bajo la idea de que cumpla su función como un pilar para garantizar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. (Cámara de Diputados, 2021, p. 4).

Ahora bien, la LXV Legislatura (2021-2024), se caracterizó por ser la primera en atender el principio de equidad de género, dado que se integró por 250 mujeres y 250 hombres. Por ello, se le denominó la "Legislatura de la Paridad, la Inclusión y la Diversidad." En cuanto a las comisiones que se integraron fueron: 51 ordinarias, 6 bicamerales y 4 comités.

Tabla 3

Composición de la LXV Legislatura (2021-2024)

Grupo Parlamentario	No. de Diputados (as)	Porcentaje
Morena	252	50.4%
PAN	79	15.8%
PRI	49	9.8%
PT	44	8.8%
MC	24	4.8%
PES	23	4.6%
PRD	12	2.4%
PVEM	11	2.2%
Sin Partido	6	1.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la LXV Legislatura.

Bajo este contexto político, se busca analizar cómo el cambio de la representación en la Cámara baja llegó a incidir en los resultados de los parlamentos abiertos. Lo anterior a razón de que en la LXIV Legislatura, el grupo parlamentario de Morena contó con 252 diputadas y diputados (50.4%)[13], mientras que en la LXV Legislatura, Morena alcanzó a tener 200 diputadas y diputados (40%)[14], teniendo que buscar alianzas para lograr mayoría.

Cabe referir que la LXV Legislatura realizó sus trabajos durante la segunda mitad del periodo presidencial de López Obrador, quien a través de su facultad de proponer iniciativas ante el Congreso, presentó propuestas de reformas constitucional en materia de: trabajo, salud, vivienda, pensión a los adultos mayores, reconocimiento a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, prohibición de la minería a cielo abierto, protección animal, reforma electoral y reforma judicial, desaparición de organismos autónomos, entre otras, que fueron turnadas para el análisis y dictaminación de las comisiones correspondientes.

[13] https://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php
[14] https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/info_diputados.php

Observar las iniciativas impulsadas por el presidente permite dimensionar los márgenes de maniobra con los que el Ejecutivo intentó impulsar su agenda reformista a través del parlamento abierto.

En este sentido, la productividad legislativa se reflejó con la aprobación en el Pleno y la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de: 6 reformas constitucionales, 66 nuevas leyes, 169 reformas a leyes federales y, la expedición de 23 decretos. Entre las cuales estuvieron: **Reformas Constitucionales en materia de:** guardia nacional, símbolos de las entidades federativas, suspensión de derechos para ocupar cargo, empleo o comisión del servicio público, edad mínima para ocupar un cargo público, sesiones ordinarias del Congreso de la Unión.

Expedición de Leyes: Ley Federal de Revocación de Mandato; Ley General de Movilidad y Seguridad Vial; Ley de los Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos; Ley de Protección de Espacio Aéreo Mexicano; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación; Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, entre otros. [15]

Leyes Federales: reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos; Ley de Minería; Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; en materia de creación del Centro Nacional de Identificación Humana; Ley del Seguro Social, en materia de personas trabajadoras del hogar; Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal; Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquina para Elaborar Capsulas, Tabletas y/o Comprimidos; Ley General de Bienes Nacionales, en materia de precio, transparencia y oportunidad en las licitaciones públicas; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley de Fomento para la Lectura y el Libro; Ley del Seguro Social; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; Ley General de Educación, en

[15] Consulta de la Expedición de las 16 Leyes en: https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/dictameneslxv_DOF.php?legt=65&edot=2&init=0&tipot=EXPEDICI%D3N%20DE%20LEYES&aniot=0&idorigent=

materia de salud alimentaria en las escuelas; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Decreto por el que se extingue el Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, No Sectorizado, Denominado Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano, y se abroga la Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano; Ley del Mercado de Valores y de la Ley de Fondos de Inversión; Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, en materia de derechos Lingüísticos de las personas sordas y el derecho a la accesibilidad cognitiva; Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional; Ley de Migración; Ley de Vivienda, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, entre otras.[16]

Decretos: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023; Decreto relativo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al Ejercicio Fiscal 202; Decreto por el que se establecen las características de una moneda conmemorativa de los doscientos años de relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América; Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, entre otros. [17]

Tabla 4

Leyes y Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (2021-2024)

Tipo de dictamen	Publicados
Reformas Constitucionales	6
Expedición de Leyes	16
Leyes Federales	169
Decretos	23
Total	**214**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la LXV Legislatura.

[16] Consulta de las 169 Leyes en: https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/dictameneslxv_DOF.php?legt=65&edot=2&init=0&tipot=LEYES%20FEDERALES&aniot=0&idorigent=

[17] Consulta de los 23 Decretos en: https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/dictameneslxv_DOF.php?legt=65&edot=2&init=0&tipot=DECRETOS&aniot=0&idorigent=

Tabla 5

Parlamentos Abiertos en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados

No.	Comisión	Parlamento Abierto
1	Turismo	Adecuaciones a la Ley General de Turismo
2	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y la de Reforma Política Electoral	Reforma Electoral
3	Puntos Constitucionales	Jornada Laboral
4	Ciencia, Tecnología e Innovación	Regulación del uso de la Inteligencia Artificial
5	Puntos Constitucionales	Reforma al Poder Judicial

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la LXV Legislatura.

De tal forma que las acciones estratégicas materia de parlamento abierto se enfocaron en el rediseño de la página web y en las redes sociales oficiales, acciones que no incluyeron espacios de comunicación bidireccional con la ciudadanía. Por lo que en el siguiente subapartado se expone la problematización para la formalidad y consistencia de su implementación, es decir, en la problemática de su institucionalización.

1.3. Problematización en la institucionalización del parlamento abierto

El parlamento abierto surgió como una respuesta de los congresos del siglo XXI ante las presiones derivadas de las condiciones económicas, políticas y sociales del contexto internacional dado que:

> los Parlamentos habrían tomado el camino de las monarquías abandonando sus funciones operativas y convirtiéndose en las instituciones simbólicas del sistema político. Los motivos son varios: el papel preponderante que adquiere el ejecutivo en los nuevos sistemas políticos… que va acumulando funciones y tareas, de las que desposee al legislativo…; la ausencia de deliberación y sus múltiples deficiencia como herramientas de control político y de rendición de cuentas…; los criterios de momentaneidad bajo los que trabaja la Sociedad Civil y que son consecuencia, o dan lugar, a la trivialización de la política…; la falta de renovación de su estructura y su organización, que responden a una construcción teórica, y no se corresponden con el funcionamiento real de la institución…; la inexistencia

> de una suficiente receptividad por parte de los representantes…; el contraste entre una gran atención mediática a la sede parlamentaria y un desconocimiento absoluto de la institución. (Rubio, 2014, pp. 399-400).

No obstante, a casi 10 años de la oficialización de este modelo no ha logrado institucionalizarse, principalmente debido tres problemáticas que están latentes en el congreso mexicano: 1) déficit de representación; 2) baja participación ciudadana y; 3) procesos organizacionales de las comisiones que limitan la participación ciudadana.

1.3.1. Déficit de Representación

El análisis del parlamento abierto cobra relevancia en el sistema político democrático a razón de que el Poder Legislativo es el órgano del Estado que da representatividad a la ciudadanía. Sin embargo, la Cámara de Diputados de México al igual que otros congresos en el mundo, principalmente de América Latina, es considerada como la institución política que menos confianza genera entre la ciudadanía, propiciado una desvinculación entre representantes y representados, la cual ha sido concebida como una crisis de representación.

En este sentido, han surgido señalamientos de que "la democracia representativa no cumple con los ideales de la democracia tomando en consideración que en muchas partes del mundo se da la desconexión cívica y la disminución de la participación electoral" (Heywood y Clayton, 2023, pp. 188-189). Derivado de lo anterior, se cuestiona ¿cómo concebir la representación en el siglo XXI en el contexto mexicano?

Para responder a esta interrogante se requiere tomar en consideración desde que enfoque teórico se concibe la representación. En tal sentido, se señala que la representación ha sido definida desde distintas posturas teóricas. De aquí que se considere pertinente hacer un breve contraste de las tres principales. En primer lugar, la teoría de la independencia argumenta que los electores otorgan su confianza a sus representantes para actuar y decidir conforme a sus criterios personales lo que es mejor para ellos.

En contraste, la teoría del mandato refiere que los representantes expresan las opiniones y prioridades de sus representados.

Es decir, a diferencia de la anterior teoría, aquí el representante asume sus decisiones con base a los intereses, deseos y opiniones de las personas a quienes representa. En tercer lugar, la tercera teoría de la semejanza se basa en la idea de que el representante proviene del mismo grupo de los representados en términos de clase social, género, religión, etnia, edad, etc.

Para el presente trabajo de investigación se asume una cuarta postura, la cual se basa tanto en la teoría de mandato como en la de semejanza, ya que los parlamentos se integran por legisladores provenientes de diversos grupos sociales, quiénes asumiendo la responsabilidad de sus funciones toman en consideración la opinión ciudadana para la toma de decisiones. Desde esta última postura, se analiza el déficit de la función de representación política para vincularse con la ciudadanía y atender las necesidades y demandas sociales.

Ahora bien, una forma de vincularse con los representados es por medio de las comisiones legislativas, las cuales son las encargadas de implementar las acciones de parlamento abierto, el cual es referido por el congreso mexicano como un nuevo enfoque de la representación parlamentaria, donde el ciudadano ya no es un testigo o un observador de la actividad legislativa, sino que es un actor central del mismo. No obstante, las opiniones y sugerencias ciudadanas no son vinculatorias a las decisiones y dictaminaciones de los integrantes de las comisiones.

Lo anterior, se traduce en un déficit de representación y dificulta generar expectativas claras y estables en torno a cómo mejorar la cercanía de la ciudadana en términos de colaboración.

1.3.2. Desafección Ciudadana

Por desafección ciudadana, nos referimos a la poca o nula participación de los agentes sociales en los asuntos públicos. Cabe precisar que este fenómeno obedece a varios factores, entre ellos, la falta de información sobre los temas y los mecanismos participativos; la desconfianza en las instituciones y en sus representantes políticos; decisiones políticas no vinculatorias a la voluntad popular; falta de una cultura cívica, entre otros.

Para abatir los malestares que acompañan a la democracia en la actualidad como la desafección ciudadana, se requiere de la reivindicación del derecho a decidir en los asuntos públicos. Para ello, la acción colectiva es fundamental en la formulación de nuevos modelos organizativos y de nuevas estrategias de acción en condiciones de igualdad e inclusión.

En este sentido, la participación ciudadanía ha sido una fuerza motora para los grandes cambios en los regímenes de gobierno. Por ello, se ha utilizado como una categoría analítica en las líneas de investigación sobre las instituciones democráticas, en las cuales se han propuesto distintas conceptualizaciones. Por ejemplo, Eckert la define como "toda acción con respecto a un orden político que reivindica la promesa de participar en la decisión sobre las circunstancias colectivas… dichas prácticas participativas abordan todo tipo de relaciones de poder, no sólo las que se establecen con las agencias gubernamentales" (Eckert, 2022, p. 101).

También ha sido definida como "la posibilidad que tiene cada persona, hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses" (Whittingham, 2010, p. 228).

De tal modo que el parlamento abierto es un mecanismo que permite cubrir las insuficiencias del sistema representativo, ampliando los espacios para la producción y reproducción de la acción colectiva a través de la participación ciudadana. Sin embargo, el Índice Latinoamericano por la Transparencia Legislativa (ILTL) 2023 reportó que, en la categoría de *Participación Ciudadana,* se identificaron tres problemáticas:

"1. El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos no cuenta con compromisos ni un Plan de Acción de Parlamento/Congreso Abierto. 2. La falta de un portal actualizado de datos abiertos que permita la reutilización y análisis de estos por la ciudadanía. 3. Se identifica una dificultad en la accesibilidad a los recintos legislativos" (RLTL, 2023, pp. 119-120).

Asimismo, los resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA), en su versión 2023, reportan que el subíndice de participación en la Cámara de Diputados cayó a 0.35.[18] Evidencia de esto, se refleja en el bajo número de interacciones en las redes sociales de la Cámara baja, en donde se han expresado la inconformidad e insatisfacción del quehacer legislativo, argumentado que los discursos y buenas ideas de las y los diputados se quedan en la retórica y no logran concretizarse en mejores condiciones de vida para la población mexicana.

Antes estas circunstancias, la institución legislativa ha buscado atender la desafección ciudadana a través del parlamento abierto, refiriéndolo como:

> el mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, en la que el congreso se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y la 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; así como la opción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias, ello con el propósito de desempeñar sus funciones de forma colaborativa con actores de la sociedad. (Gaceta Parlamentaria N. 5462-VII, 2020, p. 2).

De tal forma que los instrumentos de democracia directa se están convirtiendo en mecanismos para fortalecer la legitimidad de las instituciones representativas. Al respecto, Habermas señalaba que "un parlamento moderno es donde los conflictos son dirimidos con la participación del público" (Habermas, 1990, p. 94).

No obstante, los mecanismos democráticos han sido cuestionados bajo la acusación más persistente de que la mayor parte de las personas son incapaces de participar de una forma significativa o competente puesto que carecen del conocimiento, la sabiduría, la experiencia o el carácter necesarios (Dahl, 2004).

Lo anterior se refleja con los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto (MGA) de 1997 hasta el 2023, reportan que han persistido algunos desafíos para la participación ciudadana, tales como:

> la ausencia de un lenguaje común, de procesos estandarizados y de normas que establezcan responsabilidades y derechos claros, ha generado que ni entre los funcionarios públicos ni entre las personas haya una expectativa compartida acerca de qué significa la participación ciudadana y cómo debe funcionar… La falta de expectativas claras y responsables claramente identificables genera que los gobiernos puedan eludir a la ciudadanía que intenta participar. Existe una enorme cantidad de obstáculos que una persona que intenta participar en sus gobiernos enfrenta a la hora de querer incidir en las decisiones, empezando por el desconocimiento institucional sobre cómo lidiar con una persona que busca participar. (INAI, 2023, p. 15).

[18] La muestra de sujetos obligados del Poder Legislativo de la Métrica de Gobierno Abierto no solamente incluye a los congresos estatales y federales, también incluye a los órganos de auditoría y fiscalización del país.

La Cámara de Diputados ha implementado diferentes mecanismos de participación ciudadana, principalmente a través de las tecnologías de información y comunicación (TIC), sin embargo, algunos han sido diseñadas “ad hoc para recibir preguntas de la sociedad en el marco de comparecencias o designaciones como la generación de chats, correos electrónicos o a través de las redes sociales, aunque por lo general no son prácticas institucionalizadas. Además, para que estas preguntas se realicen dependen por lo general de la decisión de un legislador de reproducirlas en comisiones o en el Pleno” (Devoto, 2021, p. 107).

Cabe referir que se llega a confundir la idea de que el parlamento abierto es sólo para un momento en el proceso legislativo que tiene inicio y final, previo a la dictaminación de una iniciativa, equiparándolo con la realización de foros, audiencias públicas o mesas de trabajo. Sin embargo, éstos representan mecanismos generalmente unidireccionales y de consulta que no incentivan la cocreación en las dictaminaciones legislativas.

En este sentido, las comisiones determinan tanto los perfiles de los participantes como las particularidades de los formatos para la participación, siendo estos factores que llegan a limitar la intervención directa, proactiva y deliberativa de la gente, lo cual se refleja en una baja participación ciudadana. Sin embargo, el parlamento abierto es un nuevo espacio para que la ciudadanía pueda expresar y buscar la consecución de sus respectivos intereses y demandas.

1.3.3. Procesos organizacionales de las comisiones

El Informe de las acciones estratégicas emprendidas en materia de parlamento abierto de 2018 a 2021 de la Cámara de Diputados, reporta que en la LXIV Legislatura se llevaron a cabo 26 ejercicios tanto en modalidad presencial como virtual, en temas como:

> violencia política de género, adecuaciones a la Ley general de salud, legislación secundaria en materia educativa, Ley federal contra la delincuencia organizada, Ley de seguridad nacional, Ley de amnistía, Código nacional de procedimientos penales, Código fiscal de la federación, Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2021, Ley federal de derechos de autor, Fondo FIDECINE, Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, Fondo de desastres naturales, Fondo para el deporte de alto rendimiento, Fondos de ciencia y tecnología, Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes, Fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos, Fondo para ex trabajadores migratorios, Fondo nacional de cooperación internacional para

> el desarrollo (FONCID), Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, Leyes orgánica de la administración pública federal, de navegación y comercio marítimos y de puertos, reformas al Poder Judicial de la federación, reforma en materia de subcontratación, Ley de los sistemas de ahorro para el retiro, Ley general para el control del tabaco, regulación del cannabis, Ley de la industria eléctrica, Ley de la Fiscalía General de la República y sobre la Ley de consulta a los pueblos indígenas.[19]

Aun cuando en los *Lineamientos de parlamento abierto (2020)* se estableció la promoción de acciones para una mayor participación ciudadana y rendición de cuentas, sólo 20 de las 46 comisiones ordinarias realizaron prácticas bajo este modelo.

Por otra parte, en la LXV Legislatura sólo 4 comisiones de las 51 comisiones ordinarias realizaron 5 ejercicios de parlamento abierto con las temáticas de: reforma electoral, reforma a la ley general de turismo, reforma de la jornada laboral, regulación del uso de la inteligencia artificial y la reforma al Poder Judicial.

Cabe precisar que normativamente las prácticas de parlamento abierto no están establecidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pero si en el Reglamento de Transparencia, Acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados y, en los Lineamientos para la implementación del parlamento abierto, sin embargo, no establecen sanciones por incumplimiento. No obstante, no se establecen sanciones de ningún tipo, lo que ha incidido a que el parlamento abierto no logre institucionalizarse.

Lo anterior, se evidencia con el hecho de que de las 46 comisiones ordinarias instaladas en la LXIV Legislatura, solamente 20 comisiones participaron en los 26 parlamentos abiertos. Asimismo, de las 51 comisiones ordinarias instaladas en la LXV Legislatura, solamente 4 comisiones participaron en los 5 parlamentos abiertos de esa Legislatura.

Por otra parte, si comparamos el número de las iniciativas presidenciales y aprobadas por la Cámara de Diputados con respecto al número de iniciativas derivadas de parlamento abierto que fueron aprobadas y publicadas en el DOF, encontramos que las primeras fueron 78 y las segundas, 24.

---

[19] Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. (2021). *Libro blanco en materia de parlamento abierto. Acciones estratégicas.* (pp. 32-74).

Tabla 6

Iniciativas Aprobadas y Publicadas en el DOF (2018-2024)

Iniciativas Presidenciales aprobadas y publicadas en el DOF durante las Legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024)	Iniciativas de Parlamento Abierto aprobadas y publicadas en el DOF durante las Legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024)
78	24

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Legislativa.

Con base a lo anterior, la investigación se vuelca sobre una interrogante ¿cómo el diseño organizacional y las prácticas informales del parlamento abierto favorecieron o limitaron la participación ciudadana en la configuración de las decisiones en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión?

Sosteniendo como argumento central de que la expectativa del parlamento abierto como un mecanismo para reforzar la democracia representativa durante el periodo presidencial 2018-2024 no se cumplió debido a su débil diseño organizacional y a que las prácticas informales condicionaron la participación plural e incluyente de la ciudadanía, así como su incidencia en las decisiones legislativas.

De tal modo que el objetivo consiste en analizar los procesos organizacionales del parlamento abierto mediante la comparación de cuatro estudios de caso para explicar cuáles fueron sus usos frente a la expectativa del cambio de gobierno en México correspondiente al periodo 2018-2024. En este sentido, en el siguiente capítulo se exponen algunos estudios realizados en entorno al parlamento abierto para identificar elementos teóricos-metodológicos que aporten a la capacidad explicativa de la investigación.

Capítulo 2. Estudios referentes al Parlamento Abierto

En las últimas dos décadas se ha generado un mayor interés por el estudio del fortalecimiento institucional del poder legislativo a razón de que los parlamentos en gran parte del mundo han realizado cambios en su diseño organizacional para promover prácticas de parlamento abierto que contribuyan a fortalecer su legitimidad y su relación con la ciudadanía.

Con base a lo anterior, el objetivo de este capítulo consiste en exponer el conocimiento que se ha generado sobre los ejes del parlamento abierto. Para la atención de este objetivo se recopilaron estudios legislativos para tener un marco referencial sobre las prácticas de parlamento abierto a nivel internacional y nacional. De dichos trabajos se revisaron sus enfoques teóricos, sus metodologías y hallazgos para identificar los vacíos en la literatura sobre cómo se concibe al parlamento abierto en las democracias contemporáneas, así como sus respectivos límites y alcances.

Con base a los siete principios del parlamento abierto, se clasificaron las investigaciones en tres categorías analíticas.[20] Por lo que, en primer lugar, se exponen los trabajos que abarcan los principios de transparencia y acceso a la información pública. En segundo lugar, se exponen los trabajos vinculados a la participación ciudadana en: la agenda legislativa; haciendo el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y; en las redes sociales. En el tercer apartado, se exponen los trabajos vinculados a la ética y responsabilidad parlamentaria (rendición de cuentas).

2.1. Principios del Parlamento Abierto

2.1.1. Transparencia y Acceso a la Información Pública

Tomando en consideración este pilar del parlamento abierto, Gema Sánchez-Medero y Gema Pastor-Albaladejo proponen en primera instancia una definición de parlamento abierto "aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía, y que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios" (Sánchez y Pastor, 2024, p. 2).

[20] Siete principios del parlamento abierto:1) derecho a la información; 2) participación ciudadana y rendición de cuentas; 3) transparencia en la información parlamentaria, histórica, presupuestal y administrativa y, sobre legisladores y servidores públicos; 4) innovación en el uso de tecnologías y datos abiertos; 5) accesibilidad y difusión; 6) integridad y responsabilidad parlamentaria; 7) trabajo legislativo a favor del gobierno abierto" (Gaceta Parlamentaria 5462-VII, 2020, p. 3).

En su trabajo de investigación, platearon dos hipótesis. La primera refiere que el parlamento abierto en América Latina todavía se encuentra en vías de implementación debido a que la mayoría de las webs parlamentarias se limitan a cumplir con los mínimos exigidos por la normatividad sobre transparencia activa y participación ciudadana.

La segunda hipótesis que plantean refiere que la información general sobre el parlamento, así como su organización y funcionamiento, son las dos dimensiones que obtienen mejores resultados porque estos datos están menos comprometidos a nivel político y porque son los exigibles en la mayoría de las normas de acceso a la información pública.

Para la verificación de las hipótesis, utilizaron cuatro dimensiones analíticas: 1) información sobre el parlamento; 2) información sobre la organización, el funcionamiento y la actividad parlamentaria; 3) información económica y contractual y; 4) relación parlamentaria con la ciudadanía. En referencia a la primera dimensión, las autoras señalan que:

> los indicadores con mejores resultados sobre la información del Parlamento son: la composición del pleno, las comisiones y los grupos parlamentarios, los cargos directivos electos, los portales de transparencia, las publicaciones, las normativas, los reglamentos de las cámaras, la administración parlamentaria y la historia del parlamento. No es de extrañar que se trata de información formal y normativa. Pero, si el foco analítico se sitúa en otros indicadores más comprometidos y, que permiten una mayor fiscalización y comunicación con la ciudadanía la media de cumplimiento desciende de manera considerable. (Sánchez y Pastor, 2024, p. 5).

Con respecto a la dimensión *Relación parlamentaria con la ciudadanía*, emplearon 30 indicadores, tales indicadores como:

1. Noticias
2. Canal de televisión de la Cámara
3. Archivos de las reuniones del pleno
4. Archivos de las reuniones de comisiones
5. Plataformas educativas
6. Existencia de una oficina de información en la cámara
7. Explicación del procedimiento de solicitud de información
8. Formulario para presentar la solicitud de información
9. Buscador rápido en internet

10. Novedades
11. Análisis de iniciativas legislativas por el público
12. Servicio de alertas
13. Servicios de alertas sobre cambios en los textos legislativos
14. Servicios de alertas sobre las actividades del pleno
15. Servicios de alertas sobre las actividades de las comisiones
16. Servicios de alerta para las actividades de los diputados
17. Email de los parlamentarios
18. Redes de los parlamentarios
19. e-peticiones
20. Chats con los parlamentarios
21. Redes sociales
22. Correo parlamento
23. Foros de opinión
24. Encuestas
25. Resultados de las encuestas
26. Mapa del sitio web
27. Otros idiomas
28. Accesibilidad para discapacitados
29. Facilidad en la usabilidad de la web
30. Enlaces

Las autoras refieren que en América Latina la mayoría de los parlamentos han establecido en su web algún apartado para difundir las noticias legislativas, así como sus respectivos canales televisivos. Sin embargo, no han implementado mecanismos clásicos de participación como las encuestas de percepción o satisfacción (salvo los parlamentos de Chile y Colombia) ni foros de opinión (a excepción de Chile, Perú y República Dominicana) (Sánchez y Pastor, 2024).

Asimismo, cabe destacar que las webs parlamentarias tampoco tienen ningún tipo de alerta sobre las actividades de los plenos y comisiones, ni sobre la aprobación de las iniciativas, con la salvedad del parlamento argentino. También a esta situación hay que añadir las dificultades o barreras a las que se enfrenta la ciudadanía a la hora de acceder y navegar por la mayoría de las webs parlamentarias (Sánchez y Pastor, 2024).

Sánchez y Pastor (2024), señalan que los parlamentos de Argentina, Chile, Colombia y Perú son los que más se aproximan al enfoque de parlamento abierto debido a que han alcanzado una puntuación superior al 69%, mientras que los parlamentos de Costa Rica, El Salvador, México y Panamá han superado, la barrera del 50%.

Por lo tanto, este estudio comparativo sirve de referencia sobre las acciones que se realizan en América Latina en torno a los principios de transparencia y acceso a la información pública del parlamento abierto y, cuyos indicadores son un ejemplo para la elaboración de una Métrica de Parlamento Abierto (MPA) para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2.1.2. Participación Ciudadana

2.1.2.1. Agenda Legislativa

Estudios legislativos vinculan este pilar del parlamento abierto durante el proceso de formulación y aprobación de la agenda legislativa para analizar la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones. Al respecto, una investigación pionera sobre cómo se establece la agenda en el congreso norteamericano fue realizada por Barbara Nelson en su trabajo *La formación de una agenda. El caso de maltrato a los niños*.

La autora menciona que hay dos grupos de hipótesis para explicar el proceso de formación de la agenda "Unas que consideran la disponibilidad de recursos y la etiquetación (labeling) de los asuntos y, otras que consideran el papel que desempeñan los asuntos de valencia en la construcción de una carrera personal y en el mantenimiento de las instituciones" (Nelson, 1993, p. 131).

A partir de estas hipótesis, describe cuatro etapas en la formación de la agenda: reconocimiento, adopción, priorización y mantenimiento del asunto. A partir de estos argumentos podemos generar explicaciones sobre la incidencia de la participación ciudadana en la formulación de la agenda legislativa, tomando en consideración si los temas de parlamento abierto son de valencia o de posicionamiento político. Asimismo, nos permite profundizar en el análisis explicativo sobre en qué etapa de formulación de la agenda legislativa es cuando tiene un mayor involucramiento la ciudadanía.

Otro estudio relacionado con la agenda legislativa de los comités del congreso norteamericano tuvo como objetivo mapear a través de medios cuantitativos qué actores contribuyen a la red legislativa o al proceso normativo. En este trabajo se hizo uso de la teoría de redes para generar explicaciones sobre a quién recurrir cuando se presenta una agenda legislativa.

En este sentido, se explica que entre más conexiones tengan los actores podrán tener mayor acceso a experiencia, información y recursos, haciéndolos más influyentes. Por lo que los actores no estatales (de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales) han adquirido una mayor influencia en la toma de decisiones en los procesos legislativos debido a los conocimientos especializados que poseen (Banteka, 2020).

De tal modo que estos planteamientos aportan a la investigación del parlamento abierto en México para señalar la relevancia de la colaboración de los distintos sectores sociales cuyas sugerencias permiten sustentar y justificar los asuntos que forman parte de la agenda legislativa y que se somete a parlamento abierto.

Ahora bien, el Observatorio Legislativo sobre la Libertad de Expresión en América Latina realizó un estudio que hace referencia a una tendencia de los temas de posición en la agenda legislativa y que suelen abrirse a la opinión pública. Dicho trabajo consistió en un análisis cuantitativo y cualitativo de los proyectos de ley de nueve países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú, identificando que la vigencia de los temas supone cierta atención o preocupación específica en torno a los legisladores.

Esta atención puede darse por distintos motivos, por ejemplo: la participación ciudadana, preocupaciones e intereses personales, una agenda específica del titular del Ejecutivo, la coyuntura política y social del país, una estrategia geopolítica adoptada, entre otros. En este estudio identificaron que en los nueve congresos las temáticas de las iniciativas que van en aumento están relacionadas con el acceso a internet, discurso de odio, la privacidad y la protección de los datos personales.

También, se identificó que las iniciativas son presentadas principalmente por legisladores de partidos políticos opositores al gobierno de turno, lo cual tiene un efecto particular en la agenda legislativa (Serra, 2022). De tal modo, este trabajo es un referente para la explicación sobre las temáticas que se someten en la agenda del parlamento abierto en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, Julie Sevenans y Stefaan Walgrave (2023), señalan que la construcción de la agenda legislativa y el sentido de su dictaminación es una forma de demarcar lo público y concebir la opinión pública, lo cual tiene implicaciones en la capacidad de respuesta de las élites frente a la ciudadanía. En este sentido, analizan cómo se da la representación desigual, refiriendo que, en los países europeos con sistemas proporcionales como Bélgica, los parlamentarios expresaron mayor importancia en representar las preferencias políticas del electorado que tiene una educación superior.

Los autores mencionan que la literatura de la representación desigual se ha centrado predominantemente en dos tipos de explicaciones. En primer lugar, la representación desigual es consecuencia de la mala comprensión de los políticos sobre las preferencias de los grupos sociales desfavorecidos. Una segunda explicación está relacionada con la estrategia política, orientada a la reelección o, para ocupar otros cargos políticos.

Adicionalmente, los autores incorporan una tercera explicación sobra la desigualdad en la representación, al referir que los políticos tienden a restar importancia a la calidad de las opiniones de las personas con menor nivel educativo, al menos cuando se hace explícito el nivel educativo de quien opina.

Por lo anterior, este estudio sirve de soporte teórico y empírico para complementar las explicaciones en torno a la representación desigual en los ejercicios de parlamento abierto toda vez que las comisiones buscan legitimar sus decisiones al recabar información de los profesionales y especialistas con base a sus niveles de escolaridad y especialidad profesional, excluyendo a quienes no cuentan con estas condiciones sociales.

Otro estudio sobre las agendas legislativas fue realizado por Manuel Alcántara, Mercedes García y Francisco Sánchez, quienes refieren que el sistema de comisiones constituye una de las piezas centrales del parlamento a partir del cual se articula operativamente como organización. Para su investigación tomaron como eje teórico la división de poderes y el nuevo institucionalismo bajo una perspectiva comparada de 18 países latinoamericanos en la década de los noventa.

Derivado de sus hallazgos, refieren que "debido a su carácter estructural o morfológico las comisiones se han convertido en uno de los componentes principales del complejo sistema de incentivos, castigos y frenos que configuran la acción individual del legislador, a la vez que son los espacios de negociación y de toma de decisiones más relevantes configurando de forma determinante la actividad legislativa" (Alcántara, García y Sánchez, 2005, p. 255).

Desde esta perspectiva, se observa la pertinencia de analizar y comparar los trabajos que realizan diferentes comisiones bajo el modelo de parlamento abierto con el fin de generar explicaciones sobre sus usos y resultados.

Por otro lado, Valencia Escamilla en *Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical,* aborda la participación ciudadana en la agenda legislativa, refiriendo que "lejos de sustituir a la representación tradicional la complementa dado que los parlamentarios desarrollarían la capacidad de escuchar a las personas para ver la consideración de las valoraciones, las preferencias y los niveles de satisfacción ciudadana" (Valencia, 2018, p. 78).

La autora analiza cómo se produce la vinculación de la representación parlamentaria con los mecanismos institucionales de participación ciudadana. Para ello, se basó en cuatro elementos: 1) el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas horizontal; 2) la reelección y la rendición de cuentas vertical; 3) el acceso a la información y la apertura de canales de vinculación ciudadana y; 4) el nivel de incidencia ciudadana en las decisiones legislativas. Valencia precisa que se han identificado grados de inclusión legislativa:

> en primer lugar, se ubica la figura del cabildero, toda vez que se brinda un acceso directo a grupos de interés, promotores o especialistas a las decisiones legislativas. En segundo lugar, están los foros consultivos dado que son más reducidos por el número de invitados a participar en las sesiones de las comisiones. De igual manera, la consulta se reduce a convocar a especialistas en los temas a debatir, quienes por su dominio en la temática pueden influir en las decisiones de las y los congresistas. En tercer lugar, está la iniciativa ciudadana, debido a que las peticiones de reforma o modificaciones de leyes dependen de los requerimientos de la convocatoria, por ejemplo, el porcentaje mínimo del total de los empadronados. En último lugar, se ubica a la consulta ciudadana toda vez que aún la incidencia ciudadana es muy limitada y los mecanismos de acceso ofrecidos carecen de difusión, son difusos y no vinculatorios. (Valencia, 2018, p. 91).

Dentro de sus reflexiones finales resalta el papel de los mecanismos institucionales de participación ciudadana a través de las comisiones para generar una mayor capacidad de respuesta a las demandas sociales. De tal modo que este trabajo aporta elementos teóricos-metodológicos en el análisis de la participación ciudadana en los parlamentos abiertos.

Por lo anteriormente señalado, los estudios sobre la participación ciudadana en la agenda legislativa permiten ampliar nuestras perspectivas analíticas sobre las expectativas y los resultados del parlamento abierto considerando la capacidad de agencia de los actores sociales en los parlamentos abiertos.

2.1.2.2. Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

Con el propósito de promover la participación ciudadana en los distintos procesos del ámbito parlamentario, los 180 congresos adscritos a la Unión Interparlamentaria (UI)[21] han implementado mecanismos institucionales como el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Bajo este contexto, Alcántara (2019), empleó la teoría institucional y la división de poderes para realizar una exploración descriptiva sobre los arreglos institucionales con el fin de adaptarse a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de la sociedad digital.

El autor refiere que existe un desfase entre las instituciones representativas como los parlamentos y la sociedad digital toda vez que pareciera no atenerse las nuevas necesidades y demandas ciudadanas. De tal modo que estos planteamientos aportan a la explicación de cómo el uso de las TIC, no han contribuido a mejorar la confianza ciudadana sobre la institución parlamentaria. Por lo que la problemática de incentivar la participación ciudadana continúa siendo un desafío.

Ahora bien, un trabajo ideográfico que refiere la importancia de brindar espacios a la participación ciudadana para legitimar el trabajo legislativo es el artículo titulado *Modernizar el Parlamento,* publicado por Carlos Smok. Esta investigación estuvo orientada por la teoría general de sistemas para explicar el proceso de representación y su vinculación con la participación ciudadana en materia legislativa. El autor señala que:

> para recuperar en parte un alicaído diálogo con el ciudadano puede postularse un fortalecimiento de la presencia en Internet, uso "inteligente" del teléfono para difundir información, y recolectar opinión y encuestas, un aumento de la presencia televisiva en el diverso quehacer institucional, integración de la radiotelefonía a nivel de regiones, kioskos multimediales de información para visitas al Parlamento, medios audiovisuales e informatizados para distribuir en colegios y universidades, links de la Red de Comunicaciones del Congreso a ciertos usuarios y proveedores de información relevantes, etc. (Smok, 1997, p. 42).

El autor basado en el estudio del congreso nacional de Chile, precisa que "la síntesis de tecnología, conocimiento y desarrollo de procesos organizacionales es lo que permite a un parlamento poseer las notas distintivas de modernidad y fortaleza sistémica en el ejercicio de sus funciones esenciales" (Smok, 1997, p. 28). De tal manera que este articulo sirve como referencia para ampliar la argumentación de que el uso de las TIC es una vía de comunicación bidireccional con la ciudadanía y una forma para acortar las brechas en las relaciones entre representantes y representados, la cual representa uno de los objetivos del parlamento abierto.

[21] Unión Interparlamentaria. Ver en: http://archive.ipu.org/PDF/publications/IPU_info_sp.pdf

Por otro lado, Sofia Serra-Silva (2022), en su artículo *Beyond national boundaries in the study of digital public engagement: Interparliamentary institutions and cooperation in the Austrian and Portuguese national parliaments*, refiere que en toda Europa y en otros lugares del mundo, la participación ciudadana se ha convertido en un elemento central de la planificación estratégica parlamentaria, invirtiendo en recursos humanos y materiales centrados en la comunicación para integrar las voces de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Serra-Silva centra su objeto de estudio en la cooperación interparlamentaria para la difusión de la participación pública digital, haciendo referencia de que puede asumir formas tanto pasivas como activas, por lo que se analiza desde la recepción de información hasta la participación real. Para ello, elabora y especifica los mecanismos de difusión de la participación pública en los parlamentos de Austria y Portugal.

Entre sus hallazgos identificó que el parlamento de Portugal se desempeña mejor que el de Austria en múltiples dimensiones de participación pública digital al obtener una puntuación más alta en cuanto a: el suministro de información a los ciudadanos, provisión de comunicación, multimedia interactiva, oportunidades de consulta y participación.

Asimismo, refiere que "si bien estos dos países representan niveles contrastantes de madurez de participación pública digital, ambos han introducido recientemente reformas considerables y han creado estructuras parlamentarias para fortalecer la relación de los parlamentos con los ciudadanos, lo que atestigua su preocupación común y creciente sobre la relación parlamento-ciudadanos" (Serra-Silva, 2022, p. 8).

Por lo anterior, este estudio con base a la experiencia de otros congresos contiene elementos teóricos-metodológicos que abonan a la comprensión y explicación de los mecanismos digitales que implementan las comisiones bajo el modelo de parlamento abierto para incentivar la participación ciudadana.

Ahora bien, en cuanto a las investigaciones realizadas sobre el uso de las TIC en la Cámara de Diputados del Congreso de México, Valencia Escamilla refiere que desde 1997 se han realizado arreglos organizacionales en torno a: el sistema electrónico de votación, los servicios del Comité de Bibliotecas; órganos de información integrados en la Secretaría de Servicios Parlamentarios; instauración de los sistemas de información electrónicos a disposición del público en general.

Lo anterior puede entenderse a razón de que “a pesar de la adecuación normativa y la implementación de tecnologías, sistemas de información especializado y la construcción de redes informáticas que dan acceso al control y a la participación ciudadana, se muestran limitados, ambiguos y carentes de vinculación con la opinión de los ciudadanos” (Valencia, 2020, p. 256).

Luego entonces, este estudio nos permite soportar el argumento de que la modernización del congreso mexicano ha fortalecido la gestión de información y, en alguna medida, la apertura ciudadana, sin embargo, sus objetivos y logros no se han alcanzado. Lo cual ha incidido en el constante detrimento de la credibilidad de la institución legislativa.

2.1.2.3. Uso de las Redes Sociales

Los partidarios del enfoque ciber optimista de la democracia refieren que los sitios web y las redes sociales se han convertido en los canales más utilizados por los ciudadanos para acceder a un conocimiento más profundo sobre el trabajo de los legisladores. Siendo estas las principales vías de comunicación directa con los ciudadanos (Rubio, 2014). Sin embargo, existen evidencias empíricas que sustentan lo contrario.

Por ejemplo, Ernesto J. Del Rosario-Camareno y Sheika Gómez-Hernández (2022), en su trabajo *El uso de Twitter por los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico como medio de participación política*, toman como referencia teórica la democracia participativa e indican que la participación política sirvió para observar cómo y en qué forma los legisladores interactúan con sus representados.

Los autores señalan que el análisis de contenido de los tuits funcionó como indicador para determinar los temas principales y, el modo en que se establece una comunicación. Para fines de su investigación realizaron una categorización de las cuentas de twitter de los miembros de la Asamblea Legislativa por partidos políticos e identificaron que “en el contexto puertorriqueño el uso de la red social por los legisladores limita la participación ciudadana, disminuyendo su potencial comunicativo y de interacción y fomentando, en cambio comunicaciones unidireccionales” (Del Rosario y Gómez, 2022, p. 139).

De tal modo, que este estudio aporta categorías analíticas en torno al proceso de comunicación y vinculación a través de las redes sociales entre los integrantes de las comisiones con la sociedad.

Cabe resaltar que la literatura sobre la participación ciudadana a través de las redes sociales del congreso mexicano es prácticamente escasa. Ello puede explicarse a razón de que no existen redes sociales para cada comisión tan sólo las redes oficiales de la Cámara de Diputados y las cuentas personales de los legisladores. No obstante, se han realizado investigaciones sobre las redes sociales en el involucramiento ciudadano y en la apertura institucional en el ámbito político-electoral, las cuales sirven como eje referencial para analizar la participación ciudadana a través de las redes sociales.

Por ejemplo, Muñoz (2022), señala que las redes sociales pueden ser útiles para un acercamiento constante de la sociedad civil hacia las instituciones que los representan. En tal sentido refiere que "Las redes sociales ocuparon el primer lugar como medios donde se buscó información del ámbito político (97 %), seguido por sitios de noticias (79 %), navegadores (74 %), videos y podcast (44 %), blogs (41 %) y foros (35 %)" (Muñoz, 2022, p. 134).

Con base a los planteamientos de este trabajo podemos generar explicaciones sobre el uso de las redes sociales como una práctica informal a la cual no se le ha explotado su potencial para mejorar la comunicación entre los legisladores y la ciudadanía sobre los temas que se analizan y debaten en los parlamentos abiertos.

Por lo tanto, los trabajos referidos sobre la participación ciudadana a través de; la agenda legislativa, el uso de las TIC y, por medio de las redes sociales, podemos producir explicaciones en torno a la vinculación de la ciudadanía y el poder legislativo a través del mecanismo de parlamento abierto, así como las limitaciones y alcances de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

2.1.3. Responsabilidad y Ética Parlamentaria

El Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),[22] en colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), realizaron un estudio para evaluar las acciones que en materia de parlamento abierto se llevaron a cabo en las Legislaturas LXII y LXIII del Senado de la República. En este estudio aplicaron una metodología cualitativa a razón de que:

> En México se han realizado importantes estudios, principalmente por parte de organizaciones de la sociedad civil que presentan índices, mediciones y métricas para intentar obtener resultados rigurosos sobre el grado de cumplimiento de las distintas dimensiones asociadas con un Parlamento Abierto… Sin embargo… las mediciones, por sí mismas, no logran explicar por qué las normas y políticas de transparencia no se cumplen o por qué sólo se cumplen parcialmente y tampoco anticipan los impactos institucionales, administrativos y procesales de la apertura que promueven. En algunos casos, las mediciones pueden ser imprecisas, ya que no consideran en sus resultados los distintos contextos o las coyunturas políticas que pueden resultar determinantes para el desempeño legislativo, y que pueden plantear escenarios diversos. (INAI, 2019, p. 140).

Bajo este contexto, consideraron cuatro dimensiones del Parlamento Abierto: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) innovación en el uso de tecnologías de la información e; 4) integridad y responsabilidad parlamentaria (rendición de cuentas). Los resultados obtenidos en la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria (rendición de cuentas) en las cuatro funciones parlamentarias del Senado de la República fueron los siguientes:

Función Legislativa. Se aprecia una situación contrastante. “Mientras casi en la totalidad de los procesos estudiados se encuentra en el dictamen un informe de las actividades desarrolladas para su aprobación (98%) y la justificación de la decisión tomada (96%), no identificaron disposiciones para evitar posibles conflictos de interés ni la existencia de alguna normativa interna sobre ética parlamentaria (INAI, 2019, p. 164).

Función Administrativa (designaciones, nombramientos y ratificaciones). Mientras casi en el 97% de los casos estudiados se encuentra el dictamen que incluye la justificación de la decisión tomada respecto a designaciones, nombramientos y ratificaciones de funcionarios públicos, no pudieron registrarse disposiciones para evitar posibles conflictos de interés ni la existencia de alguna normativa interna sobre ética parlamentaria (INAI, 2019, p. 169).

[22] El Observatorio tiene como objetivo el fortalecimiento y la difusión de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito parlamentario.

Función de Control. Tan sólo en un 44% de los casos analizados se encontraron disposiciones sobre ética parlamentaria, y en un mismo porcentaje están reglamentadas las obligaciones para evitar posibles conflictos de interés. Asimismo, en un 79% de los procesos analizados existe una justificación identificable para convocar a una comparecencia o reunión de trabajo a funcionarios del Poder Ejecutivo, lo que permite conocer el motivo específico por el cual son requeridos por las y los senadores (INAI, 2019, p. 174).

Función de Relaciones Exteriores. Se encontraron dos extremos: algunos indicadores con altos niveles de cumplimiento y otros que no se presentan en ningún caso. Entre los primeros se identificó la existencia de justificación de la actividad parlamentaria y la lista de legisladores asistentes, en ambas vertientes de la función de relaciones exteriores, así como la presentación de informes de trabajo por parte de los legisladores asistentes a actividades de diplomacia parlamentaria. Entre los segundos, destaca la ausencia de disposiciones específicas para evitar conflictos de interés, así como la falta de un reglamento sobre ética parlamentaria en la vertiente de diplomacia parlamentaria (INAI, 2019, p. 181).

Ahora bien, el Observatorio de la UNAM, elaboró algunas recomendaciones sobre esta dimensión, siendo las siguientes:

- Establecer un repositorio público de los insumos que reciben las comisiones y legisladores de parte de cabilderos y personas de interés con el objetivo de participar o influir en el proceso legislativo.
- Establecer un programa permanente con talleres de sensibilización, formación y capacitación en materia de transparencia, protección de datos, ética parlamentaria y uso de tecnologías para el personal de todos los niveles de la estructura administrativa y organizacional de la Cámara. (INAI, 2019, p. 223).

Recapitulando lo anterior, los estudios legislativos representan un marco referencial sobre las acciones del parlamento abierto orientadas a la transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana, rendición de cuentas, así como a la adopción de estándares de responsabilidad y ética parlamentaria. Por lo que en el siguiente apartado abordaremos las herramientas teóricas para generar explicaciones sobre las prácticas formales e informales que se producen en las cuatro dimensiones del parlamento abierto.

Capítulo 3. Herramientas Teóricas para el estudio del Parlamento Abierto

El objetivo de este capítulo consiste en analizar la genealogía teórico-conceptual del parlamento abierto para abordar sus respectivas dimensiones en la democracia representativa.

Cabe precisar que hicimos uso de la complementariedad de las corrientes teóricas de la acción colectiva, institucionalismo, participación ciudadana y gobernanza, reconociendo que cada uno de ellos por sí solos no logran dar respuestas integrales debido a las antinomias que suelen presentar e incluso hasta en cierto grado de utopía. Por ello, se consideró la pertinencia de una integración teórica.

De tal forma que este capítulo se compone de tres apartados. En el primero se exponen las posturas ontológicas y epistemológicas de la democracia liberal que abrieron el debate sobre la reinstitucionalización de la esfera pública, haciendo referencia de cómo convergen lo público y lo privado, así como la deliberación colectiva en las democracias contemporáneas.

En el segundo apartado, se exponen los planteamientos teóricos sobre la legitimidad y eficiencia legislativa a través de la acción colectiva, la cual implica la apertura de espacios de participación en los asuntos públicos. Al respecto, se hace referencia a los usos de los mecanismos institucionales tanto para la autopreservación del poder político como para la apertura a la participación ciudadana en las democracias contemporáneas.

En este sentido, se menciona que los individuos se agrupan con base a los intereses que comparten con el fin de que sus necesidades y demandas sean atendidas por sus representantes en el congreso. No obstante, la realidad nos hace replantear cuestionamientos sobre quiénes, para qué y cómo se benefician los participantes del parlamento abierto. Lo cual genera implicaciones en el sistema político democrático.

Con base a lo anterior, en el tercer apartado se expone el enfoque del institucionalismo organizacional nos permite generar explicaciones sobre las prácticas formales e informales que se producen en el parlamento abierto ya que a pesar de que existe una normatividad, las comisiones llegan a disentir en sus procedimientos y usos. Desde esta postura explicamos la dicotomía de las prácticas informales debido a que pueden obstaculizar la institucionalización del parlamento abierto, pero a la vez pueden coadyuvar a alcanzar sus objetivos.

3.1. Reinstitucionalización de la esfera pública

3.1.1. Lo público y lo privado convergiendo en la democracia representativa

La política en el pensamiento clásico griego se vinculaba a la esfera de la vida pública. Por ejemplo, para Tucídides la democracia era una forma de vida en condiciones de libertad, en donde se protegía de manera eficiente a la comunidad. Por otra parte, la democracia para Pericles era una forma de vida compartida, coincidiendo con la visión aristotélica como una forma de vida con un sistema de autogobierno participativo, el cual ayudaría a la búsqueda de la felicidad (Dunn, 2014).

Cabe destacar que Aristóteles hacía la distinción entre la democracia y la politeía. En la democracia no se buscaba el bien común, sin embargo, en la politeía, la comunidad dependía de la organización institucional del poder y de la división resultante de las responsabilidades en su interior, existiendo la posibilidad de practicar la justicia en la comunidad (Dunn, 2014).

Con base a estas posturas de la filosofía política sobre la democracia se puede referir que en la vida ateniense prevalecía el compromiso con el bien colectivo, en donde los hombres -excluyendo a las mujeres y esclavos- tenían derecho a asistir a la asamblea no sólo para votar las propuestas que se presentaban, sino también para hablar sobre cualquier asunto que se discutiera (Dunn, 2014). Ahora bien, fue hasta el siglo XII cuando se dio un giro lingüístico sobre la democracia, para justificar los acuerdos políticos existentes o para sustituirlos.

Posteriormente, a finales del siglo XVIII, el término de democracia figuró por primera vez en el discurso de los agentes políticos que luchaban por transformar al Estado. Al respecto, D'Argenson refería que "la democracia es el gobierno popular, en que todo pueblo cuenta de igual manera, sin distinción entre nobles y plebeyos" (Dunn, 2014, p. 155). De aquí que el término pueblo se vinculara con el poder soberano.

De tal manera que la distinción de los ámbitos público y privado se estableció con la separación entre Estado y sociedad. Al respecto, Dewey refería que "lo público explica la existencia del Estado como organización política que se ocupa de velar por los intereses de los afectados por las consecuencias de actos antes privados" (Dewey, 2004, p. 64).

Por su parte, Jürgen Habermas señalaba que desde el siglo XVIII el mundo político se ha movido desde dos tipos de esferas: la pública y la privada, las cuales han tenido mutaciones tanto en función como en estructuras comunicativas.

Bajo su perspectiva, Habermas (2005) sostenía que en el espacio público se forma la influencia y se lucha por ella, decidiendo idealmente la autoridad del público. Asimismo, hizo referencia a tres grandes instancias en el espacio público: 1) los partidos políticos, 2), las asociaciones privadas; 3) el Estado. Dichas instancias intentan legitimarse reclamando acciones de interés general que en realidad se trata en mucho de los casos de interés privado.

De tal manera que la esfera moderna de lo público sostuvo una tensión diferente con la esfera privada dado que "lo público moderno… será el nuevo lugar de reunión de los nuevos ciudadanos y el lugar de expresión de una racionalidad entretejida en la cotidianidad de una nueva forma de vida" (Rabotnikof, 2011, pp. 165-166).

Derivado de ello, Habermas planteó que "la política deliberativa se apoya en una interacción entre un espacio público basado en la sociedad civil y la formación de la opinión y voluntad en el complejo parlamentario institucionalizada en términos de un Estado de Derecho, respecto de lo cual los actores en el espacio público deben ejercer influencia, pero no poder" (Habermas, 1998, p. 449). Por lo que refería que un mundo de vida modernizado y racionalizado implica una apertura comunicativa y la sustitución de un consenso normativo convencional por uno con fundamento comunicativo.

A finales del siglo XX, surgieron nuevos enfoques que desde otra postura epistémica analizan el proceso de toma de decisiones, la negociación de prioridades y la utilización del poder, tomando en cuenta que la función de la representación se ha caracterizado por una lucha de intereses. Estos nuevos planteamientos teóricos han considerado diferentes categorías analíticas que han redefinido el papel de las instituciones, la representación política y su vinculación con la sociedad.

En este sentido, exponentes de la corriente feminista como Donna Haraway, Nancy Fraiser, Seyla Benhabib, Iris Young, entre otras, han señalado que lo personal también es político, criticando la dominación masculina en los espacios públicos. Por lo que, con base a estos señalamientos, en el siguiente apartado se exponen los planteamientos teóricos que hacen referencia a los límites institucionales para la participación ciudadana en las democracias contemporáneas.

3.1.2. La deliberación colectiva en las democracias contemporáneas

Para la comprensión del funcionamiento de la democracia contemporánea se requiere conjuntar dos vertientes de la teorización política. Por un lado, la que pone énfasis en las instituciones representativas, por el otro lado, la que se interesa por las acciones deliberativas y de

participación.[23] En este sentido, la postura ontológica y epistemológica de la deliberación permiten abrir el debate teórico de la comunicación como el medio de integración social que hace uso de la argumentación racional para la construcción de consensos.[24]

Al respecto, Habermas definía a la acción comunicativa como una interacción simbólicamente mediada, la cual:

> se orienta por normas obligatorias que definen expectativas recíprocas de comportamiento y que tienen que ser entendidas y reconocidas al menos por dos sujetos agentes. Las normas sociales vienen corroboradas por sanciones. Su contenido semántico se objetiva en expresiones simbólicas y sólo es accesible a la comunicación en el medio del lenguaje ordinario. La validez de las normas sociales viene asegurada por un reconocimiento intersubjetivo fundado en el entendimiento o en un consenso valorativo. (Habermas, 2001, p. 26).

Con base a lo anterior, las expectativas representan un papel determinante para la comunicación entre los individuos. Al respecto, Luhmann señalaba que existen dos tipos de expectativas: las cognitivas y las normativas. Las primeras se vinculan al aprendizaje, mientras que las segundas, se refieren a las normas sociales.

No obstante, entre ambas se genera un tercer tipo de expectativas a las cuales en este trabajo denominamos *expectativas racionales*, bajo el argumento de que las expectativas incluyen el conocimiento adquirido como la referencia de la existencia de normas tanto institucionales como sociales. En este tercer tipo de expectativas se incluye el saber y el comportamiento conforme a las normas establecidas, considerando que el saber es un proceso cognitivo racional que se adquiere del mundo exterior y que ha sido transmitido normativamente.

Para fines de la investigación, se hace uso de las *expectativas racionales* para contrastarlas con los resultados del parlamento abierto. Lo anterior cobra relevancia ya que a la democracia se le ha asumido una carga de expectativas tanto cognitivas como normativas, concibiéndola generalmente como el régimen político ideal. De ahí que varios estudiosos de la ciencia política adviertan sobre los fallos o las promesas incumplidas de la democracia.

---

[23] Adam Schaff, refería que la comunicación consiste en que "la persona que produce los signos fónicos y la persona que los oye, los entienden del mismo modo, es decir, le dan los mismos significados" (Schaff, 1992, p. 159).

[24] Para Benveniste "la lengua es la que mantiene juntos a los hombres… es el fundamento de todas las relaciones que a la vez fundan la sociedad… La lengua es la que contiene a la sociedad" (Benveniste, 2002, p. 64).

Al respecto, Charles Taylor señalaba que el malestar de la democracia moderna surge por una combinación de desencanto individual y desencanto técnico ante la expectativa de que los individuos pueden ejercer plenamente sus libertades y derechos. De tal forma que el malestar surgió debido a una amplia gama de expectativas frustradas (Galli, 2013).

Por otra parte, cabe precisar que, el voto no es suficiente para considerar las decisiones colectivas como legítimas. En este sentido, se ha planteado que la deliberación es esencial en la democracia toda vez que "la racionalidad comunicativa consiste en la capacidad de generar consensos (Rabotnikof, 2011, p. 184).

Bajo esta postura ontológica y epistemológica la comunicación representa el mecanismo que permite la vinculación social, la cual es fundamental en los sistemas políticos democráticos en donde la libertad de expresión, de opinión y de participar en los asuntos públicos "se establecen como principios básicos." [25]

En este sentido, se ha señalado que los principios legitimadores de la democracia sólo son compatibles con un modelo de sociedad civil que institucionalice la comunicación democrática en una multiplicidad de públicos y defienda las condiciones de la autonomía individual liberando la esfera íntima de todas las formas tradicionales y modernas de desigualdad y falta de libertad (Cohen y Arato, 1997).

En este punto cabe traer a colación el planteamiento de Habermas de que los discursos parlamentarios ya no son intentos de los representantes por convencerse mutuamente, sino que buscan ahora movilizar una opinión plebiscitaria fuera del parlamento (Cohen y Arato, 1997). Por lo que el debate y la deliberación representan un procedimiento para que las decisiones se tomen de forma colectiva. Sin embargo, se han desarrollado otras posturas sobre los resultados de las decisiones deliberativas.

Por ejemplo, Susan Stokes refiere que la deliberación colectiva provoca resultados contradictorios con el bien común debido a los sesgos que tienen los ciudadanos en la percepción de un determinado problema y también porque el gobierno o el partido de oposición llegan a plantear debates erróneos con segundas intenciones, "ya sea como pura propaganda, como cortina de humo o como apoyo a intereses instrumentales y partidistas" (Stokes, 2001, p. 161).

[25] Alan Touraine (1994) refería en su obra "Critica de la Modernidad" que una nación aparece como la forma política de la sociedad moderna, compleja y cambiante, donde declinan las pertenencias particulares para dar paso a la racionalidad traducida en sistemas de comunicación, en reglas administrativas y en programas de educación. De tal forma que concebía a la democracia como el régimen que da a la mayoría las mayores posibilidades de éxito en su individualización, en su intento por vivir como sujetos.

Desde esta postura, el procedimiento deliberativo no garantiza la consecución del bien común. De tal forma que se puede señalar que la deliberación colectiva no es perfecta, pero si perfectible, y para ello son esenciales las expectativas racionales en la toma de decisiones en la vida democrática. Por lo anterior, en el siguiente apartado se hace referencia a la legitimidad y eficiencia legislativa a través de la acción colectiva.

3.2. Legitimidad y Eficiencia Legislativa a través de la Acción Colectiva

Para el análisis del parlamento abierto es relevante tomar en consideración cómo se toman las decisiones legislativas. Para ello, la acción colectiva representa un eje teórico que permite generar explicaciones en torno a la legitimidad y eficacia de los parlamentos abiertos. Por ejemplo, Schmitt señalaba que la apertura de los procedimientos parlamentarios -basados en el principio de la discusión pública- representan el único método legítimo para alcanzar la voluntad colectiva (Cohen y Arato, 1997).

Para abordar este apartado, en primera instancia hago referencia a Hannah Arendt (2007), quien concebía a la política como algo exterior, es decir, producida por el hombre y, en tanto acción producida entre los hombres, es colectiva. Arendt (2009), desarrolló una noción de comunidad con una nueva dimensión de la libertad y de construcción de consensos entre iguales para garantizar la vida misma de los individuos.

Desde la acción colectiva se ha planteado que "se hace posible elaborar nuevas reglas, nuevos criterios de inclusión, nuevos derechos, nuevas formas de representación y nuevos procesos de toma de decisiones, que incorporen aquellos dilemas que la sociedad es capaz de manejar" (Melucci, 1999, p. 21).

En este sentido, Della Porta y Diani (2006), basados en los planteamientos de Mayer Zald, Anthony Oberschall y Charles Tilly, refieren que la acción colectiva se deriva de un cálculo de costos y beneficios, explicando el comportamiento colectivo como acciones racionales, decididas y organizadas. Por su parte, Melucci señalaba que sólo separando los diferentes niveles analíticos de la acción colectiva se puede entender cómo se mantienen unidos los individuos por una estructura organizativa toda vez que una identidad colectiva es establecida mediante un complejo sistema de negociaciones, intercambios y decisiones de individuos y grupos.

En este sentido, Luhmann refería que las normas legales juegan un papel esencial en el manejo de conflictos, lo cual le permite desarrollar las ideas de representación, democracia y participación como mecanismos de contingencia y de limitación del poder político del Estado.

Con estos planteamientos se puede entender y explicar la acción colectiva que se produce en el parlamento abierto, en donde se genera una identidad colectiva y en donde se toman decisiones legislativas conforme a las negociaciones entre los actores.

Actualmente, el conflicto y la oposición al sistema político institucional ya no solo se da entre clases sociales -ricos y pobres-, sino también entre los mismos grupos sociales, toda vez que las desigualdades en el ejercicio del poder y en el estatus social han propiciado el surgimiento de nuevas identidades colectivas como las clases medias que al desafiar el orden político establecido por las democracias con políticas neoliberales, promueven alternativas de cambio en el andamiaje institucional.

Luego entonces, los ciudadanos tienen la capacidad de generar nuevas ideas y valores, siendo agentes de cambio político, social y cultural, destacando que, en la lucha por sus intereses, logran establecer vínculos de solidaridad con otras identidades colectivas con el fin de oponerse a las élites nacionales e internacionales que controlan la agenda y las decisiones políticas. En este sentido, la riqueza de las experiencias de la acción colectiva en América Latina puede guiarnos para ampliar la capacidad de inclusión y que contribuyan a formar una ciudadanía más hábil para la participación política (Revilla, 2010).

Derivado de lo anterior, la acción colectiva está vinculada a la función de representación del poder legislativo ya que en la toma de decisiones colectiva se produce una gobernanza legislativa por medio del parlamento abierto.

3.2.1. Autopreservación del Poder Político y la Apertura a la Participación Ciudadana

Ante el desencantamiento de los resultados de los gobiernos considerados como democráticos, principalmente en los latinoamericanos, en la era moderna se han suscitado debates entorno a los límites y alcances de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por ejemplo, Luhmann, refería que los ciudadanos pueden participar en la reflexión colectiva, pero no en la acción colectiva ya que el sistema político es, organizativamente, solo un subsistema de la sociedad, expuesto a conflictos y tensiones internas a pesar de su selectividad (Cohen y Arato, 1997).

Por su parte, Mathias Risse señala que la democracia “Si bien es ampliamente elogiada, hay mucho desacuerdo sobre cómo entender la democracia como un ideal político y sobre cuál es la mejor manera de traducir el ideal en la toma de decisiones colectiva” (Risse, 2023, p. 49). Bajo esta tesitura, a finales del siglo XX surgieron enfoques teóricos sobre la gobernanza democrática analizando el proceso de toma de decisiones, de negociación de prioridades, de utilización del poder y a los valores expresados en el proceso mismo (Whittingham, 2010).

Generalmente el término de gobernanza se vincula a las formas de tomar decisiones, pero no siempre se coincide en cómo son o deben ser estas formas. Por ejemplo, hay definiciones que sostienen que la gobernanza es un concepto que se refiere básicamente a un proceso que envuelve al Estado, a la sociedad civil y, al sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores.

Al respecto, Guy Peters menciona que “la gobernanza implica proveer una dirección coherente a la sociedad y que ésta es una función del Estado, independientemente de los cambios en las estructuras de gobierno promovidas por la descentralización y democratización” (Whittingham, 2010, p. 221). En cambio, para Rhodes (1997) la gobernanza debe ser entendida como una idea que vincula a aquellos actores que no tienen decisiones en la esferas políticas o gubernamentales. Por lo que deberá contar con apoyo de actores internos y externos, instituciones y recursos para alcanzar un beneficio colectivo.

Cabe referir que los indicadores que se utilizan para evaluar gobernanza emplean las variables de: participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia. No obstante, la mayoría de las variables e indicadores siguen estando concentrados en el Estado. Derivado de lo anterior, Whittingham conceptualiza a la gobernanza como:

> la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. (Whittingham, 2010, p. 222).

Las definiciones anteriores conllevan a analizar a la gobernanza no sólo desde el aparato burocrático estatal sino también desde las demás instituciones democráticas como el Poder Legislativo, en el que se gesta la gobernanza legislativa.

3.2.1.1. Gobernanza Legislativa

Desde la teoría de la poliarquía se concibe a la participación ciudadana como un principio que amplía la capacidad de representación en el régimen político democrático, toda vez que la agregación de intereses sociales se refleja en las decisiones de sus respectivos representantes. En este sentido, el Poder Legislativo al ser una de las instituciones del sistema político democrático representa un espacio de deliberación no sólo entre los parlamentarios sino también con la ciudadanía.

Robert Dahl (2004), refería que cuando la ciudadanía comienza a involucrarse en los asuntos públicos puede cuestionar el actuar del Estado, toda vez que la voz de los ciudadanos influye en la toma de decisiones mediante canales organizados de representación.[26] Cabe referir que la noción de ciudadanía apareció como una preocupación renovada a finales del siglo XX a raíz de la pérdida de confianza en las instituciones democráticas como la Cámara de Diputados.

Con base a ello, existen motivos para repensar la relación entre la representación y la democracia. En primer lugar, debido a que las instituciones representativas atraviesan por un momento en el que su credibilidad se encuentra mermada. En segundo lugar, a razón de que actualmente existe una amplia variedad de formas de gobernanza colaborativa y participativa (Monsiváis, 2013).

De tal forma que a partir de los antecedentes de la gobernanza -desde el Poder Ejecutivo-, se fue gestando la gobernanza legislativa, la cual definimos como *la acción colectiva en la que los individuos presentan diferentes intereses, enfoques, niveles de conocimiento y recursos para colaborar y alcanzar un beneficio colectivo sobre los asuntos que se analizan, debaten y dictaminan en el Poder Legislativo.*

Por lo tanto, la gobernanza legislativa implica una mutua cooperación, coordinación y comunicación del parlamento con otros actores del ámbito público, privado y social. Es así como la democracia representativa se ha auxiliado de mecanismos de democracia participativa abriendo espacios a la sociedad para expresar sus opiniones en torno a asuntos específicos, ampliándose de esta manera, los espacios como el parlamento abierto para la colaboración y comunicación entre representantes y representados. Por lo tanto, en el siguiente subapartado se hace referencia a este modelo parlamentario.

[26] John Dewey desarrolló planteamientos de una democracia participativa en donde la comunicación y deliberación son fundamentales.

3.2.1.2. Parlamento Abierto ¿para qué y para quiénes?

A partir del capitalismo se ha desencadenado un malestar por la democracia representativa debido a que ha propiciado una mayor desigualdad e injusticia social, así como la desafección ciudadana por los asuntos públicos, entre otros problemas, pero en este trabajo nos enfocamos en tres de ellos para el análisis del parlamento abierto: 1) el déficit de representación política debido a que los representantes desempeñan una acotada función al no considerar la opinión ciudadana en la toma de decisiones; 2) límites de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones dado que en los espacios participativos predominan las voces e intereses de los grupos económicamente dominantes y; 3) los procesos organizacionales de las comisiones que obstaculizan la institucionalización del parlamento abierto.

Lo anterior, refleja la dialéctica de las democracias actuales que, por un lado, buscan mejorar las relaciones entre representantes y representados y, por otro lado, se limita y se restringe la colaboración de la ciudadanía para la atención de las necesidades y demandas públicas.

Bajo esta tesitura, las democracias liberales y representativas con el propósito de fortalecer la legitimidad de sus instituciones políticas emprendieron acciones estratégicas como el modelo de parlamento abierto. A partir de lo anterior, se ha vinculado la participación ciudadana en el proceso legislativo con el parlamento abierto, a razón de que:

> la representación contribuye, mediante diversas instancias en los procesos legislativos, a dar forma a la opinión pública, a la configuración de alternativas y a la organización de las decisiones políticas… El carácter democrático viene dado por la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en las distintas fases de tal proceso, de manera directa o indirecta, a través de distintos dispositivos institucionales (Monsiváis, 2013, pp. 52-53).

A diferencia del concepto de gobierno abierto, que cuenta con una definición internacionalmente aceptada, el parlamento abierto no tiene un modelo formalizado (INAI, 2019). Por ello, se le ha definido de distintas maneras. Por ejemplo, se le ha concebido como un mecanismo institucional que implica "nuevas maneras de hacer participar al público, reivindicando el espacio público, como un lugar de encuentro entre ciudadanos, grupos y parlamentarios… a través de la transparencia, la colaboración y la participación" (Rubio, 2014, p. 417).

Cabe hacer notar la diferencia entre parlamento transparente y parlamento abierto. El primero es condición del segundo toda vez que un parlamento abierto promueve la participación de los ciudadanos y las deliberaciones estén abiertas al público. De tal modo que, bajo este modelo se propicia la interacción representantes-representados a través de diversos medios facilitados por la propia institución parlamentaria (INAI, 2019).

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) definió al parlamento abierto como "una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento, que tiene por principios la transparencia y acceso a información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y amigables para las y los ciudadanos. Asimismo, permite la participación de la ciudadanía en el proceso de creación de leyes utilizando las TIC e internet." [27]

Bajo esta definición estableció diez principios del parlamento abierto[28], siendo estos:

1. Dar máxima publicidad y acceso a la información parlamentaria y legislativa.
2. Publicar información en formatos sencillos y cuenta con mecanismos de búsqueda simple.
3. Publicar el análisis, deliberación y votación de los trabajos en comisiones y sesiones plenarias.
4. Garantizar el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
5. Publicar información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado.
6. Publicar información detallada sobre los legisladores y funcionarios del cuerpo legislativo.
7. Contar con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.
8. Asegurar una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.
9. Dar preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.
10. Promover la legislación a favor de políticas de Gobierno Abierto.

[27] ParlAmericas. "¿Qué es el Parlamento Abierto?". https://parlamericas.org/publicaciones/?lang=es
[28] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/componentes/parlamento-abierto

Asimismo, la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), lo define como "una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones –es decir que rinde cuentas–, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva –es decir que es transparente–, que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales –es decir que cuenta con mecanismos de participación ciudadana– y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación" (INAI, 2024, p. 7).

Por su parte, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México definió al parlamento abierto como "un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, en el que el congreso se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y la 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; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias, ello con el propósito de desempeñar sus funciones de forma colaborativa con actores de la sociedad" (Gaceta Parlamentaria No. 5462-VII, 2020, p. 2).

En este sentido, definimos al parlamento abierto como un mecanismo que implica la apertura al diálogo y a la colaboración entre parlamentarios con los actores del ámbito público, privado y social para la toma de decisiones. Precisamos que los participantes no necesariamente buscan el interés general o el bienestar común. De tal forma que los diversos actores (empresarios, sindicatos, asociaciones civiles y profesionales, entre otros) entran en contacto con los legisladores y se hacen escuchar a través de sus sugerencias o comentarios sobre los asuntos de su interés.

Desde la perspectiva de Albert O. Hirschman podemos indagar particularmente sobre tres perfiles de los actores involucrados en el parlamento abierto: 1) los actores más propensos a participar y alzar la voz ante un descontento del quehacer y la representatividad legislativa (voz); 2) los actores que por diversos motivos participan para mantener el *status quo* del andamiaje institucional (lealtad); 3) los actores quienes ante un cálculo de costo-beneficio deciden salirse del juego político y mantenerse al margen de toda forma de participación (salida).

En este sentido, señalamos que el parlamento abierto es uno de los dispositivos del repertorio de confrontación que tienen los actores sociales para plantear exigencias de distinto tipo a diferentes individuos o grupos.

Bajo esta tesitura, interpretamos al parlamento abierto como un espacio de debate y negociación que genera un proceso multisituado y multidimensional entre los actores que buscan la hegemonía y el control de las decisiones. Ello, obliga a ampliar el análisis de los alcances y límites de la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones legislativas. Esto imbrica nuevas formas de organización social y de una movilización por el consenso y la colaboración horizontal, dotando de significado al parlamento abierto como un mecanismo en el que se encuentra inmersa una dicotomía.

Por lo que en el siguiente apartado se expone el marco teórico del institucionalismo organizacional para abordar el análisis del parlamento abierto como una respuesta para fortalecer la legitimidad del quehacer legislativo y la democracia representativa.

3.3. Institucionalismo

En la década de los setenta del siglo XX se formularon planteamientos de un nuevo institucionalismo, contraargumentando a la corriente clásica debido a su formalismo y a su limitada capacitad para explicar las dinámicas del cambio institucional en los sistemas políticos. Bajo este nuevo enfoque autores como: John Meyer, Brian Rowan, Richard Scott y Lynne Zucker, Elinor Ostrom, Douglass North, Oliver Williamson, Chrysostomos Mantzavinos, Nathelie Shariq, entre otros, abordaron distintos temas referentes al modo en que las instituciones se vinculan con los individuos.

Por ejemplo, Douglass North, concibió a las instituciones como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por su parte, Elinor Ostrom definió a las instituciones como “un conjunto de reglas formales que estructuran el comportamiento y las expectativas de los seres humanos en torno a un objetivo estatutario al especificar a los actores y sus roles; al exigir, permitir o prohibir determinados comportamientos y; al definir las consecuencias de cumplir o no cumplir las demás reglas” (Brinks, Levitsky y Murillo, 2020, p. 6).

Desde esta perspectiva teórica, se plantea que las instituciones diseñan lineamientos para la interacción humana a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional, proporcionando una estructura preconcebida para la vida cotidiana (Espejel, Flores y Rodríguez, 2010). En este sentido, Ronald Coase refería que el comportamiento de los sujetos políticos y los resultados de sus acciones están determinados por la configuración institucional.

De tal forma que desde el institucionalismo se "busca explicar las características de los resultados sociales no sólo sobre la base de las preferencias de los agentes y el comportamiento maximizador, sino también a partir de las características institucionales" (Shepsle, 2007, p. 20).

En tal punto cabe recordar el planteamiento de Karl Popper (s/f), quien señalaba que, a la larga, todos los problemas políticos son institucionales, de modo que el progreso hacia una mayor igualdad sólo puede hallarse respaldado por el control institucional del poder. Bajo esta tesitura, Douglass North planteaba que los arreglos institucionales en los sistemas democráticos permiten la participación de la mayoría de los individuos, incluyendo los intereses de todos ellos, para que nadie quede formalmente excluido de la protección de sus derechos.

Ahora bien, haciendo referencia a las democracias representativas Daron Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson, -quienes en 2024 obtuvieron el Premio Nobel de Economía-, argumentaron que cuando las élites enfrentan amenazas de levantamientos a menudo se ven forzadas a ceder poder y democratizar las instituciones para evitar perderlo todo. De tal manera que las instituciones inclusivas abren espacios a la participación ciudadana, lo cual genera un proceso de transformación institucional hacia un sistema político más democrático.[29]

Al respecto, cabe señalar que los planteamientos del institucionalismo se han concentrado principalmente en: "1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento organizacional, 2) cómo explicar el proceso mediante el cual las instituciones surgen o cambian y, 3) analizar los mecanismos de formación de consensos y la generación de propósitos colectivos" (Espejel, Flores y Rodríguez, 2010, p. 37).

En este sentido, a las décadas de los ochenta y noventa se le denominó la época dorada de los estudios legislativos basados en esta postura teórica. Por ejemplo, a partir del análisis de los comités del congreso estadounidense emergieron distintos enfoques del institucionalismo: organizacional, elección racional, normativo, sociológico, histórico, entre otros, que divergen en sus explicaciones en torno a cómo se concibe al sujeto político y su capacidad de agencia en la toma de decisiones. Sin embargo, convergen en la idea de que el papel de las instituciones es esencial para explicar el comportamiento de los actores.

De tal manera que los planteamientos del institucionalismo han coadyuvado a identificar generalidades en la estructura y funcionamiento de los parlamentos, así como su relación con el sistema político democrático.

[29] Los autores refieren que las instituciones inclusivas son aquellas que defienden el Estado de derecho y los derechos de propiedad. Por otra parte, señalan que las instituciones extractivas son aquellas que exprimen los recursos de la población para beneficiar a las élites.

3.3.1. Institucionalismo Organizacional

Desde este enfoque teórico Powell y DiMaggio (1991), concebían a las instituciones no sólo como restricciones sobre la agencia humana sino como productos de la acción humana debido a que el poder y los intereses propician la evolución de las organizaciones. Es decir, las instituciones son producto del diseño humano con determinados objetivos instrumentalmente orientados. Por ello, referían que la organización formal es la más visible y, por lo tanto, es importante que se adapte a las normas institucionalizadas de la sociedad.

Ahora bien, cabe hacer la distinción entre instituciones y organizaciones. Al respecto North señalaba que las instituciones son las reglas que los jugadores (organizaciones) juegan. Por lo que, las instituciones ponen las reglas de juego y las organizaciones juegan ese juego. De tal manera que una organización "se constituye para lograr fines y objetivos, pero se conforma e integra por instituciones formales o informales" (Cruz, Lugo y Cárdenas, 2020, p. 38).

Para fines del presente trabajo de investigación se considera a la Cámara de Diputados como la institución y a las comisiones legislativas como las organizaciones, las cuales para lograr sus respectivos objetivos se auxilian de las prácticas de parlamento abierto.

Las investigaciones basadas en este enfoque teórico sostienen que "las organizaciones compiten no sólo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional, por una buena condición social y económica, llamado isomorfismo institucional. Por lo que el isomorfismo institucional, promueve el éxito y la supervivencia de las organizaciones" (Cruz, Lugo y Cárdenas, 2020, p. 47).

Por lo que el isomorfismo institucional en las organizaciones es una forma de adaptarse endógena y exógenamente a los cambios y lograr la estabilidad institucional. Es decir, "el isomorfismo se produce si las instituciones han perdido credibilidad o son insuficientes moral y funcionalmente para la organización" (Cruz, Lugo y Cárdenas, 2020, p. 47). De tal forma que desde este planteamiento teórico se explica el isomorfismo de las comisiones al llevar a cabo parlamentos abiertos para la estabilidad y legitimidad institucional.

Por otra parte, cabe señalar que el institucionalismo organizacional nos permite abordar el análisis y explicación de las prácticas formales e informales que se producen en el parlamento abierto por parte de las distintas comisiones ya que a pesar de que existe una normatividad referente a su implementación, las comisiones llegan a discrepar en sus procedimientos con base a los intereses de los grupos dominantes.

Adicionalmente, cabe hacer referencia a Mary Douglas, quien empleaba el término institución para denotar una forma de agrupación social legitimada que para convertirse en una institución social legítima necesita convención cognitiva paralela para sustentarla. Por ello pone atención al lenguaje, a la retórica, a la argumentación y a los sistemas de comunicación de las organizaciones.

Esto resulta esencial para ampliar las explicaciones en torno a las ideas, discursos y los canales de comunicación que se producen en los parlamentos abiertos toda vez que las temáticas que analizan son diversas y suelen dirigirse a públicos distintos. Por ello, el lenguaje, la argumentación y la forma en que se generan los consensos suelen presentarse de distintas maneras, incidiendo en los resultados de este mecanismo de la gobernanza legislativa.

Ahora bien, desde el institucionalismo organizacional se han abordado otros ejes analíticos como los factores de fortaleza y debilidad del diseño organizacional que impactan en los resultados de la institución. Dichos planteamientos se exponen a continuación.

3.3.1.1. Fortaleza Institucional

El análisis de la fortaleza y de la debilidad institucional ha sido una vertiente del institucionalismo organizacional, considerando que "un elemento de fortaleza institucional se centra en la medida en que el diseño de la institución modifica la realidad respecto de una situación en que dicha regla no existiera" (Brinks, Levitsky y Murillo, 2020, p. 8).

La fortaleza institucional puede ser conceptualizada a lo largo de dos dimensiones: imposición y estabilidad. La primera se refiere al grado en que las reglas de papel son cumplidas en la práctica. Por otra parte, las instituciones son estables en la medida en que sobreviven no sólo al paso del tiempo sino también a cambios en las condiciones políticas como las distribuciones de poder y las preferencias subyacentes (Levitsky y Murillo, 2010).

En el análisis de la fortaleza institucional se han tomado en consideración distintos tipos de instituciones, de acuerdo con sus objetivos, las cuales pueden ser: ambiciosas o conservadoras. Las primeras buscan alejarse del *status quo*, mientras que las segundas buscan preservarlo de cambios potenciales.

Para evaluar la fortaleza institucional se considera el alcance del objetivo de la institución toda vez que cuando las reglas cambian para acomodarse a las preferencias de cada nuevo actor se genera la inestabilidad. Por ejemplo, cuando las reglas se modifican para ajustarse a las preferencias de los diputados de cada Legislatura se genera inestabilidad en el parlamento.

Por otro lado, un elemento central de la fortaleza de las instituciones formales corresponde a las reglas informales, considerando que las reformas parlamentarias se han derivado de diversas fuentes, tales como: los cambios en las necesidades de la sociedad; las presiones ejercidas por la sociedad; el progreso tecnológico; la influencia internacional, entre otros (Beetham, 2006). Desde esta perspectiva teórica se han identificado cuatro modelos del Poder Legislativo:

1. Parlamentarismo salvaje: se inicia en el primer tercio del siglo XX, en el que prevalece la inestabilidad gubernamental y la polarización del debate político. Por ejemplo, en la III República francesa, en la República de Weimar y en la II República española.
2. Parlamentarismo racionalizado: se inicia en los años cincuenta del siglo XX en donde se consigue una mayor estabilidad parlamentaria a través del establecimiento de reglas y mecanismos de control.
3. Parlamentarismo estructural: se inicia a partir de la década de los ochenta del siglo XX con el establecimiento de una serie de reformas administrativas y organizacionales con el fin de optimizar la función parlamentaria. En esta etapa se introducen los primeros mecanismos de participación semidirecta de la ciudadanía en los asuntos legislativos.
4. Parlamento abierto: se inicia a principios del siglo XXI, aprobándose reformas legales y administrativas parlamentarias con el propósito de consolidar prácticas democráticas en materia de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y participación ciudadana. (Valencia, 2020, pp. 234-235).

Cabe precisar que los primeros dos modelos del parlamento fueron esenciales para la instauración de la democracia como forma de gobierno en los países latinoamericanos, fijándose las reglas formales, las cuales se han modificado para adaptarse a los cambios políticos, económicos y sociales de cada nación.

Estas transformaciones institucionales conllevan a preguntas como: ¿cuáles son los rasgos que definen un parlamento fuerte en los sistemas presidenciales latinoamericanos? y ¿cómo medir el poder y la influencia de los congresos en los sistemas políticos democráticos? En este sentido, los planteamientos del enfoque organizacional comparten la idea que “un mejor diseño de los dispositivos e incentivos institucionales mejoran el funcionamiento de la democracia, construyendo nuevos canales de participación ciudadana, ampliando su número y alcances” (PNUD, 2004, p. 166).

De tal modo que los arreglos institucionales encarnan determinadas visiones de la representación democrática, a partir de lo cual se puede analizar el modelo del parlamento abierto considerando que los Congreso, Parlamentos o Asambleas han modificado su marco normativo con el fin de regular las prácticas de este mecanismo de la gobernanza legislativa.

3.3.1.2. Debilidad Institucional

Los planteamientos del institucionalismo organizacional vinculan la debilidad de las instituciones políticas con la inestabilidad y detrimento de la democracia toda vez que se argumenta que una institución fuerte es aquella que establece un objetivo valioso y lo alcanza. En cambio, una institución débil, poco o nada alcanza dicho objetivo.

En este sentido, Hans Kelsen refería que "la existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era… Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia" (Rubio y Vela, 2017, p. 15). De aquí que resulte esencial identificar la debilidad del parlamento abierto y en caso de existir, identificar cuáles son sus causas e implicaciones.

Al respecto, Brinks, Levitsky y Murillo (2020) señalan que existen tres tipos de instituciones débiles: decorativas, insignificantes y aspiracionales. Las decorativas son creadas por los gobiernos para asegurar las ganancias de la legitimidad sin recurrir en más que un costo trivial. Es decir, pueden ser una jugada preventiva para reducir la presión para un cambio real por parte de actores externos, en general, internacionales, pero también locales en el caso de determinados actores subnacionales o de grupos de interés.

Por otro lado, las instituciones insignificantes parecen generar cumplimiento, pero su presencia hace poco o nada por modificar comportamientos concretos. En cambio, las instituciones aspiracionales son creadas bajo diseños y reglas de improbable cumplimiento en el presente con la esperanza de que se cumplan en el futuro. Desde esta postura, se ha argumentado que en América Latina muchas instituciones parecen ser insignificantes porque se diseñan con la intención de que sean débiles (Levitsky y Murillo, 2010).

Con base a la tipología de las instituciones débiles se puede clasificar a los parlamentos abiertos como: decorativos, insignificantes o aspiracionales, tomando en consideración sus objetivos y los resultados que alcanzan.

Por otra parte, Brinks, Levitsky y Murillo (2020) señalan que los efectos de debilidad institucional son: el incumplimiento, la inestabilidad y la insignificancia. El incumplimiento ocurre cuando los actores relevantes ignoran a la institución en lugar de cumplir con sus disposiciones, reduciendo con ello, la influencia que puede tener en su comportamiento.

La inestabilidad es definida como un grado excesivamente alto de cambios institucionales que impide que los actores políticos desarrollen expectativas estables sobre cómo funcionan las reglas o estrategias claras para alcanzar sus objetivos con ellas. Por otro lado, la insignificancia es cuando las instituciones aceptan cualquier resultado obtenido. De modo que, si la institución no existiera, se seguiría produciendo el mismo resultado en los actores relevantes.

Derivado de los planteamientos anteriores, el análisis de la debilidad institucional del parlamento abierto requiere tomar en consideración si hay incumplimiento en sus normas de procedimiento, inestabilidad en sus usos e insignificancia en sus resultados.

3.3.1.3. Instituciones Informales

Como se refirió previamente, el institucionalismo concibe a las instituciones como reglas y procedimientos tanto formales como informales que estructuran la interacción social al restringir y permitir la participación de los actores. Desde esta perspectiva, las instituciones informales se conciben como "las reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficialmente sancionados" (Helmke y Levitsky, 2003, p. 727).

Cabe precisar que la debilidad institucional formal no implica necesariamente la presencia de instituciones informales, toda vez que "las estructuras informales dan forma el desempeño de las instituciones formales en ámbitos importantes y a menudo, de formas inesperadas… creando o fortaleciendo incentivos para cumplir con las reglas formales" (Helmke y Levitsky, 2003, pp. 726-727). Derivado de lo anterior, se plantean cuatro tipos de instituciones informales: 1) complementarias, 2) adaptativas, 3) competitivas y, 4) sustitutivas.

3.3.1.3.1. Instituciones Informales Complementarias. Atienden las contingencias no abordadas en las reglas formales, facilitando la consecución de objetivos del marco institucional formal y pueden mejorar la eficiencia institucional.

3.3.1.3.2. Instituciones Informales Adaptativas. Generan incentivos para comportarse de maneras que alteran los efectos sustantivos de las reglas formales, pero sin violarlas directamente. Aunque pueden no mejorar la eficiencia, si pueden mejorar la estabilidad de las instituciones formales al reducir las demandas para el cambio.

3.3.1.3.3. Instituciones Informales Competitivas. Estas instituciones coexisten con instituciones formales ineficaces. Cuando se combinan reglas formales ineficaces y resultados divergentes se produce competencia con las instituciones informales.

3.3.1.3.4. Instituciones Informales Sustitutivas. Son empleadas por actores que buscan resultados compatibles con las reglas y procedimientos formales. De tal manera que "las instituciones informales sustitutivas logran lo que las instituciones formales fueron diseñadas, pero no lograron" (Helmke y Levitsky, 2003, p. 729).

De tal manera que las instituciones no sólo se clasifican en términos dicotómicos en funcionales y disfuncionales, sino también existen otras modalidades intermedias que se requieren analizar para identificar de qué modo contribuyen al logro de los objetivos institucionales.

Luego entonces, el institucionalismo organizacional nos permite abordar los procesos que llevan a cabo las comisiones legislativas (responsables de implementar las acciones de parlamento abierto) identificando sus prácticas formales e informales con el propósito de explicar bajo esta corriente teórica: 1) la fortaleza y debilidad institucional del parlamento abierto; 2) procesos organizacionales que obstaculizan su institucionalización y; 3) los tipos de parlamentos abiertos (decorativos, insignificantes o aspiracionales).

Recapitulando lo anterior, hicimos uso de la complementariedad teórica de la acción colectiva, institucionalismo organizacional, participación ciudadana y gobernanza con el fin de identificar la raíz genealógica del parlamento abierto.

Estos debates teóricos-epistemológicos develan la redimensión de la sociedad abierta, la acción colectiva y la deliberación en las democracias contemporáneas que gestaron el concepto de gobernanza como una nueva forma de gobernar a través de la colaboración y participación ciudadana, misma que se extendió al ámbito legislativo y a la cual, se le denominó gobernanza legislativa.

Desde la gobernanza legislativa se ampliaron los mecanismos de participación para que actores de diferentes ámbitos -público, privado y social- tuvieran la posibilidad de intervenir en el proceso decisional. Por lo que, a inicios del siglo XXI, los parlamentos de los sistemas democráticos actualizaron sus procesos organizacionales para implementar el modelo de parlamento abierto y entablar relaciones más horizontales y participativas.

No obstante, a pesar de que existe una normatividad, las comisiones llegan a disentir en sus procedimientos y usos. De aquí, que el enfoque del institucionalismo organizacional nos permite generar explicaciones sobre las prácticas formales e informales que se producen en el parlamento abierto.

Desde esta postura, explicamos la dicotomía de las prácticas informales debido a que pueden obstaculizar la institucionalización del parlamento abierto, pero a la vez, pueden coadyuvar a lograr sus objetivos. Asimismo, señalamos que no se trata de eliminar el conflicto entre los actores a través del parlamento abierto, sino canalizarlo institucionalmente como un recurso para el cambio social.

Por lo tanto, el análisis teórico requirió mapear un ensamblaje de significados, posiciones y estructuras para realizar un estudio analítico con mayor apego a la realidad que permita trascender las antinomias y utopías teóricas sobre la participación ciudadana en el parlamento abierto. Precisamos que estas corrientes teóricas, si bien, contemplan categorías como inclusión, igualdad, libertad y tolerancia, llegan a evadir la problematización de la integración de intereses.

Lo anterior devela las barreras formales e informales para que la ciudadanía pueda colocar sus asuntos de interés social en la agenda legislativa, tomando en consideración que el Ejecutivo es el principal legislador debido al poder que ejerce en las decisiones de quienes conforman la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados.

Capítulo 4. ¿Cómo estudiar al Parlamento Abierto?

Derivada de la revisión de la literatura sobre parlamento abierto se identificó que las anteriores investigaciones han aplicado técnicas cuantitativas o cualitativas, pero en la mayoría, recomiendan que los futuros estudios complementen las técnicas para una visión más profunda y comprensiva de este nuevo enfoque de democracia representativa.[30]

Por lo que la investigación es innovadora al ser cualitativa, pero utilizando datos cuantitativos para proveer inferencias más sólidas y generar un conocimiento robusto sobre el parlamento abierto.

4.1. Estrategia Metodológica

Comparamos cuatro casos de parlamentos abiertos de la Cámara de Diputados con el fin de realizar un estudio descriptivo, analítico y transversal, haciendo uso de técnicas cuantitativas y cualitativas que brinden validez a los datos recabados.

Tabla 7

Diseño de la Investigación del Parlamento Abierto en México

Características	Tipo de Investigación
Naturaleza de los datos	Metodología comparada
Objetivo	Descriptivo y Analítico
Temporalización	Transversal
Lugar	Documental y Cámara de Diputados

Fuente: Elaboración propia a partir de Rojas (2023, p. 168).

[30] La investigación con metodologías mixtas puede proveer inferencias más sólidas porque los datos son observados desde múltiples perspectivas. Un método puede proveer mayor profundidad, el otro mayor aliento, y juntos confirmarse o complementarse. Las metodologías mixtas son útiles cuando ofrecen mejores oportunidades para responder a las preguntas de interés de la investigación y cuando ayudan al investigador a evaluar qué tan correctas son sus ideas (Tashakkori y Teddlie, 2003).

[31] Tashakkori y Teddlie señalan que "una ventaja de la investigación con metodología mixta es que permite al investigador responder simultáneamente preguntas explicativas y confirmativas. Un investigador puede confirmar un efecto sobre un fenómeno a través de análisis estadísticos de datos cuantitativos y después explorar las razones detrás del efecto observado utilizando investigación de campo, datos de estudio de caso, o encuestas" (Tashakkori y Teddlie, 2003, p. 14).

4.1.1. Comparativa de estudio de casos de parlamentos abiertos. Bajo la postura epistémica del postpositivismo se aplica el método comparado bajo las cuatro dimensiones del parlamento abierto: transparencia y acceso a la información; participación ciudadana; rendición de cuentas y; responsabilidad y ética parlamentaria.[32]

Metodología Comparada. Se concentra en las configuraciones de parecidos y diferencias existentes en una variedad limitada de estudio de casos, los cuales se encuentran vinculados empíricamente entre sí.[33] La importancia creciente de la política comparada que se sitúa en el centro de la ciencia política contemporánea, toda vez que "Comparar es controlar. Por lo tanto, es en la política comparada donde la ciencia política recupera los grandes problemas, a un nivel más elevado de conocimiento científico y de validez empírica, y en ellos reencuentra su fecundidad teórica" (Sartori, 2000, p. 194). Por lo que los investigadores comparativos tienen elementos para reelaborar las perspectivas teóricas existentes (Ragin, 2007).

Por su parte, Robert Stake clasifica los estudios de caso cualitativos en tres tipos: el estudio intrínseco, que se centra en un caso por su singularidad; el estudio instrumental, donde el caso es un medio para comprender fenómenos más amplios; y el estudio colectivo, que analiza múltiples casos para identificar patrones comunes mientras profundiza en cada uno de ellos (Stake, 2013).

En esta investigación, se optó por un estudio colectivo que permita agregar valor a los estudios sobre el parlamento abierto, centrando su interés en su fortaleza o debilidad institucional.

Con base en ello, los estudios de caso de esta investigación son: dos parlamentos abiertos realizados en la Legislatura LXIV (2018-2021) y, dos en la Legislatura LXV (2021-2024) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Siendo estos: Caso 1. Leyes Secundarias de la Reforma Educativa; Caso 2. Ley General de Salud (creación del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi); Caso 3. Reforma de la Jornada Laboral y; Caso 4. Regulación del uso de la Inteligencia Artificial.

[32] Se toma en consideración que "limitarse a una medición cuantitativa simplifica un fenómeno que, en realidad, está condicionado por factores políticos, económicos, ideológicos y personales que varían significativamente de un caso a otro" (Desposato, 2006).

[33] A menudo está entre el enfoque cuantitativo y el cualitativo. (Ragin, 2007, p. 212).

Tabla 8

Estudio de Casos de Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados de México

Legislatura	Comisión	Modalidad del Parlamento Abierto	Partido del presidente (a) de la comisión	Tema Legislativo
LXIV (2018-2021)	Educación	Virtual y Presencial	Morena	Leyes Secundarias de la Reforma Educativa
LXIV (2018-2021)	Salud	Presencial	Morena	Ley General de Salud (creación del Insabi)
LXV (2021-2024)	Comisiones unidas Puntos Constitucionales Trabajo y Previsión Social Seguridad Social	Virtual y Presencial	 Morena Morena Morena	Reforma de la Jornada Laboral
LXV (2021-2024)	Ciencia, Tecnología e Innovación	Presencial	PVEM	Regulación del uso de la Inteligencia Artificial

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados.

4.1.1.1. Justificación de los Estudios de Caso

Justificación Temporal. Se vincula a la temporalidad en la que se aprueba el marco normativo del parlamento abierto, el cual establece sus objetivos, procedimientos y los responsables de su implementación.

Como se señaló en el capítulo 1, en 2018 se publicó el *Reglamento de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados*, en el que por primera vez se hizo referencia al parlamento abierto. Con base a ello, se justifica no analizar acciones previas a la LXIV Legislatura (2018-2021) ya que no se considerarían normativamente como prácticas de parlamento abierto dado que no tendrían la validez jurídica.

Por otra parte, los Lineamientos para la implementación de parlamento abierto, fueron publicados en Gaceta Parlamentaria No. 5462-VII, en febrero de 2020, por lo que la LXIV Legislatura fue la primera en regirse por estos Lineamientos, de aquí que resulte relevante comparar sus resultados con los de la siguiente Legislatura.

Por otro lado, se toma en consideración el contexto político en el que se sitúa el congreso mexicano con la llegada de Andrés Manuel López Obrador (por parte del partido político Morena), a la presidencia de la República, generando expectativas sobre un cambio de régimen de gobierno, quien reiteraba constantemente que "en la verdadera democracia es el pueblo el que manda." [34]

Con el propósito de analizar los usos y resultados del parlamento abierto ante las expectativas de colocar a la ciudadana en el centro de los procesos y decisiones, se comparan las dos Legislaturas que abarcaron el periodo presidencial 2018-2024.

Asimismo, se tomó en consideración que fueran comisiones que hayan realizado parlamentos abiertos en diversas modalidades tanto virtual como presencial, esto a raíz de la pandemia mundial del COVID-19 que incidió en la forma de legislar a distancia, haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC), así como de las redes sociales. Por lo que al comparar la modalidad en que se realizan los parlamentos abiertos, se realizará un contraste de sus resultados.

Por lo anteriormente referido, se considera relevante la comparación de parlamentos abiertos de dos periodos legislativos a razón de que, aunque se rigen bajo el mismo marco normativo y diseño organizacional, llegan a disentir en sus procedimientos, generando inestabilidad en sus expectativas y resultados.

Justificación Temática. La comparación de parlamentos abiertos por parte de las mismas comisiones en ambos periodos legislativos no resultó factible ya que sólo las comisiones de Salud y Puntos Constitucionales realizaron este tipo de prácticas en ambos periodos, aunque con temáticas distintas. Las temáticas que se eligieron fueron a razón de que son asuntos de interés social dado que corresponden al ámbito educativo, salud, laboral y seguridad cibernética, cuyos intereses y preocupaciones suelen expresarse constantemente por parte de los diversos grupos sociales.

En este sentido, se eligieron dos temas de valencia: 1) Leyes secundarias de la reforma educativa; 2) Ley General de Salud (creación del Instituto de Salud para el Bienestar), así como dos temas de posición política: 1) Reforma Laboral; 2) Regulación del uso de la inteligencia artificial.

Otro elemento que justifica la elección de estos temas fue para comparar los procesos organizacionales de diferentes comisiones. Lo que además permite identificar las diferencias cuando una sola comisión realiza parlamento abierto y cuando se realiza bajo comisiones unidas (caso de parlamento abierto sobre la reforma a la jornada laboral realizado por tres comisiones: Puntos Constitucionales; Trabajo y Previsión Social y; Seguridad Social).

[34] https://www.reforma.com/en-democracia-el-pueblo-manda-amlo/ar2818075

Por lo tanto, al comparar los procesos, usos y resultados de las seis comisiones se obtiene información para responder a la pregunta de investigación de ¿cómo el diseño organizacional y las prácticas informales del parlamento abierto favorecieron o limitaron la participación ciudadana en la configuración de las decisiones en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión?

4.2. Técnicas de Investigación

Para recabar pruebas de manera sistemática se hizo uso de técnicas cuantitativas y cualitativas como el análisis de: datos estadísticos, documentos oficiales, leyes, decretos e iniciativas derivadas de los parlamentos abiertos, así como material visual y auditivo. El uso de estas técnicas permite sustentar la validez de la información para el análisis descriptivo y transversal del parlamento abierto.

Técnicas Cuantitativas

Análisis de Datos Secundarios. Se aplica esta técnica para producir un conocimiento objetivo sustentado con la evidencia empírica sobre los procesos organizacionales, los usos y resultados del parlamento abierto. Para este análisis se consultaron los siguientes documentos de las Legislaturas LXIV y LXV:

1. Datos estadísticos sobre el número de parlamentos abiertos.
2. Presupuesto asignado y ejercido para los parlamentos abiertos.
3. Estadísticas sobre las solicitudes de información a las comisiones por parte de la ciudadanía.
4. Estadísticas sobre las respuestas a las solicitudes de información.
5. Estadísticas de iniciativas aprobadas en comisión, en el Pleno y publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Técnicas Cualitativas

Análisis de Documentos. Esta técnica requirió de la racionalidad hermenéutica con el fin de asumir una forma de abordar, entender, analizar y construir conocimiento del parlamento abierto a partir de procesos de interpretación de una base de documentos, tales como: 1) ley orgánica, reglamento interior, código de ética y los lineamientos para la implementación del parlamento abierto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; 2) leyes, decretos y/o iniciativas derivadas de los parlamentos abiertos; 3) informes de trabajo de las comisiones sobre los parlamentos abiertos que realizaron; 4) convocatorias de los parlamentos abiertos, lista de asistentes, ponentes, acuerdos; 5) propuestas y comentarios de los sectores sociales involucrados.

Análisis del material visual y auditivo de los parlamentos abiertos. Para esta técnica se analizó la información publicada en: sitio de internet de la Cámara de Diputados, Canal de YouTube, Canal del Congreso; redes sociales de Facebook y X (antes Twitter) de la Cámara de Diputados; además de comunicados y declaraciones de prensa de las y los diputados presidentes de las comisiones. Lo anterior se analizó a través de Gemini (asistente de inteligencia artificial de Google).[35]

[35] Para la transcripción de los videos en YouTube: [Abrir el video] [Hacer clic en los tres puntos (...) que aparecen abajo del video (junto al botón "Compartir" o "Descargar")] [Seleccionar "Mostrar transcripción”] Se abrirá un panel a la derecha con todo el texto. Se puede copiar y pegar.

Tabla 9

Estrategia Metodológica de la Investigación del Parlamento Abierto

Técnicas de Investigación	Análisis de Datos
Cuantitativas	**Análisis de Datos Secundarios:** 1. Datos estadísticos sobre los parlamentos abiertos en las Legislaturas LXIV y LXV. 2. Presupuesto asignado y ejercido por las comisiones en los parlamentos abiertos. 3. Estadísticas sobre las solicitudes de información de los parlamentos abiertos por parte de la ciudadanía. 4. Estadísticas sobre las respuestas a estas solicitudes.
Cualitativas	**Análisis de Documentos:** 1. Ley orgánica, reglamento interior, código de ética y los lineamientos para la implementación del parlamento abierto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2. Leyes, decretos e iniciativas derivadas de los parlamentos abiertos. 3. Informes de trabajo de las comisiones sobre los parlamentos abiertos que realizaron. 4. Convocatorias de los parlamentos abiertos, lista de asistentes, ponentes, acuerdos. 5. Propuestas y comentarios de los sectores sociales participantes. **Análisis de Material Visual/Auditivo de los Parlamentos Abiertos en:** el sitio de internet de la Cámara de Diputados, Canal de YouTube, Canal del Congreso; redes sociales de Facebook y X (antes Twitter) de la Cámara de Diputados; así como de comunicados y declaraciones de prensa de las y los diputados presidentes de las comisiones. Lo anterior se analiza a través de Gemini.

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Métrica de Parlamento Abierto (MPA)

Para verificar el argumento central de la investigación que sostiene que la expectativa del parlamento abierto como un mecanismo para reforzar la democracia representativa durante el periodo presidencial 2018-2024 no se cumplió debido a su débil diseño organizacional y a que las prácticas informales condicionaron la participación plural e incluyente de la ciudadanía, así como su incidencia en las decisiones legislativas, se elaboró una Métrica de Parlamento Abierto (MPA) integrada por 4 dimensiones, 12 categorías y 24 indicadores que permitirán:

1. Comparar y analizar las expectativas del parlamento abierto con los resultados obtenidos.
2. Analizar y explicar las coincidencias y discrepancias de los procesos organizacionales de las comisiones para llevar a cabo parlamentos abiertos.
3. Analizar la fortaleza y debilidad de los mecanismos de transparencia y acceso a la información sobre los parlamentos abiertos.
4. Analizar la fortaleza y debilidad de los mecanismos de participación ciudadana por parte de las comisiones para mejorar la comunicación bidireccional con la ciudadanía.
5. Analizar la fortaleza y debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas de las comisiones para la realización de los parlamentos abiertos.
6. Analizar la fortaleza y debilidad de las acciones de las comisiones orientadas a la responsabilidad y ética parlamentaria durante los parlamentos abiertos.
7. Realizar algunas generalizaciones como fuentes de explicación sobre la relevancia del parlamento abierto como un mecanismo que busca promover la participación ciudadana en toma de decisiones en el ámbito legislativo.

Los resultados de la MPA permitirán contrastar las expectativas del parlamento abierto con sus usos y resultados, considerando que existe una ambigüedad sobre la expectativa de la participación ciudadana, al no definirse si sólo es para legitimar el quehacer legislativo o bien, si dicha participación tiene que reflejarse concretamente en las dictaminaciones y aprobación de las leyes.

La propuesta de la MPA se realizó tomando en consideración que se carece de un instrumento para el diagnóstico y evaluación del parlamento abierto. Cabe señalar que esta MPA es analíticamente significativa y replicable para otros parlamentos, asambleas y congresos tanto federales como estatales.

De tal manera que la investigación busca llenar ese vacío a través de un instrumento que facilite el análisis de los procesos organizacionales del parlamento abierto, contrastando su objetivo institucional -de colocar a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones- con los resultados alcanzados.

Para la elaboración de la MPA se tomaron en consideración los siete principios del parlamento abierto de la Cámara de Diputados, así como los estándares de apertura legislativa en la labor de las comisiones que establece ParlAmericas.[36]

Cabe referir que los ejes del parlamento abierto en la Cámara de Diputados se establecieron con base a las recomendaciones de instituciones internacionales y nacionales encargadas de promover el fortalecimiento de la democracia representativa y la apertura parlamentaria. Entre estas instituciones están: la Unión Interparlamentaria (UIP), Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) y, el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la UNAM.

Cada una de estas instituciones recomendaron: promover acciones que mejoren el vínculo de representación política; brindar a los ciudadanos mayor y mejor acceso a la información pública y; ampliar los espacios de colaboración para que se contribuya a la transparencia legislativa y a la rendición de cuentas.

[36] Los estándares para el trabajo de comisión están clasificados en torno a los cuatro pilares de parlamento abierto: transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética y probidad. Dichos estándares se construyeron considerando los siguientes insumos: la Hoja de ruta hacia la apertura legislativa 2.0 (2021) de ParlAmericas, la Caja de herramientas de transparencia legislativa (2020) de ParlAmericas, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (2020) de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa y los Indicadores para parlamentos democráticos (2022) de la Unión Interparlamentaria (UIP) basados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16.6 y 16.7.

4.3.1. Dimensiones de la MPA

Para dar respuesta a la pregunta de investigación ¿cómo el diseño organizacional y las prácticas informales del parlamento abierto favorecieron o limitaron la participación ciudadana en la configuración de las decisiones en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión?, se construyó una Métrica de Parlamento Abierto (MPA) considerando cuatro dimensiones: 1) transparencia y acceso a la información pública; 2) participación ciudadana; 3) rendición de cuentas y; 4) responsabilidad y ética parlamentaria.

Estas dimensiones se definieron debido a que tienen congruencia y vinculación con lo estipulado por instituciones internacionales y nacionales que enfatizan que en el parlamento abierto "la ciudadanía no tiene que aparecer únicamente como un referente simbólico ni como simple espectadora del trabajo legislativo, sino que cuente con el diseño, las normas, estructuras, dispositivos y prácticas para que las personas puedan participar y colaborar con las legisladoras y legisladores en los distintos procesos del ámbito parlamentario" (INAI, 2019, p. 6).

Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se define como "la disponibilidad de información hacia los ciudadanos y los grupos sociales, sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa de todas las transacciones y decisiones que se derivan de las actividades y procesos legislativos" (INAI, 2019, p. 31).

Bajo esta dimensión el poder Legislativo tiene como objetivo garantizar el derecho a la información que "se produce, posee y resguarda, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos y plataformas que hagan posible el acceso de manera simple" (Rojas, 2023, p. 140).

Participación Ciudadana. Se define como "la posibilidad que tiene cada persona, hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses" (Whittingham, 2010, p. 228). En el ámbito legislativo, defino a la participación ciudadana como la posibilidad que tiene cada persona indistintamente de su condición social (género, escolaridad, profesión, lugar de residencia o condición económica), de ser considerada en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos que se analizan, debaten y dictaminan en el parlamento.

Con base a ello, el análisis de esta dimensión se realiza tomando en consideración que "las comisiones representan un punto de entrada para la participación de los ciudadanos en el quehacer parlamentario, ya que se puede recibir la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores externos" (INAI, 2019, p. 32).

Asimismo, el análisis de esta dimensión se realiza bajo la consideración de que la Cámara de Diputados concibe al parlamento abierto como un nuevo enfoque de la representación, donde el ciudadano es el actor central. De aquí la relevancia de la participación ciudadana.

Rendición de Cuentas. Se define como la obligación de la institución parlamentaria y de las y los legisladores de establecer mecanismos para informar, justificar y responsabilizarse por el uso de los recursos y la toma de decisiones. Asimismo, consiste en extender la información "hasta donde la ciudadanía pueda conocer, evaluar y participar en el proceso legislativo. La rendición de cuentas es una forma de ejercer el control por parte de la ciudadanía toda vez que implica el conocimiento del ejercicio del poder público" (Rojas, 2023, p. 139).

Una legislatura democrática, institucionalizada y eficaz tiene que pasar por "un estricto control externo que evalúe su funcionamiento y que sancione o premie el cumplimiento de las actividades parlamentarias para las que fueron electos sus miembros" (INAI, 2019, p. 34). Otras investigaciones analizan la dimensión de rendición de cuentas junto con la ética parlamentaria, sin embargo, en esta investigación estas dos categorías analíticas se estudian por separado dada la relevancia de profundizar en los resultados de los mecanismos de control para la legitimidad parlamentaria y la democracia representativa.

Responsabilidad y Ética Parlamentaria. Se define como la implementación, monitoreo y evaluación de normas de integridad a las cuales están sometidas las y los legisladores. Para recuperar la legitimidad de los parlamentos es fundamental que el ejercicio del poder se apegue a esquemas de responsabilidad y ética parlamentaria.

Por ello, se requiere establecer el conjunto de normas de conducta en el quehacer legislativo, toda vez que "no basta con que los ciudadanos incidan en la toma de decisiones si el comportamiento de los legisladores es una barrera para el fortalecimiento del régimen democrático" (INAI, 2019, p. 34).

En este sentido, los comités de ética, las contralorías internas o externas, son las entidades institucionales que asumen el cuidado y vigilancia de la conducta parlamentaria, sin embargo, el Código de Ética de la Cámara de Diputados (publicado en 2015), no es de alcance para las y los diputados, sólo aplica para los servidores públicos. De aquí la relevancia de analizar bajo qué criterios de responsabilidad y ética parlamentaria se orienta la conducta de las y los diputados en el parlamento abierto.

4.3.2. Indicadores de la MAP

Por indicador nos referimos a la herramienta de medición de dos o más variables cuya finalidad es brindar información sobre el comportamiento en el tiempo y espacio del fenómeno de estudio. Con base a ello, se requieren indicadores que permitan evaluar los resultados del parlamento abierto. En este sentido, la operacionalización de las cuatro dimensiones se realiza a través de 24 indicadores (6 en cada dimensión) que atienden los criterios CREMAA, denominados así por el acróstico que resulta de: claridad, relevancia, economía, monitoreo, adecuación y aportación.

Claridad. Los indicadores son directos, inequívocos y entendibles.

Relevancia. Proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir, sobre lo importante y con sentido práctico.

Economía. Disponibilidad a un costo razonable.

Monitoreo. Sujetarse a comprobación independiente.

Adecuación. Brindar información apropiada para describir los logros obtenidos.

Aportación Marginal. Proporcionar información adicional en comparación con los indicadores de otras métricas semejantes.

Dado que el periodo de análisis del parlamento abierto es 2018-2024, se actualizaron algunos indicadores que no estaban contemplados en los estándares establecidos por los organismos internacionales que referimos anteriormente, por ejemplo, el indicador referente a las acciones de control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado bajo parlamento abierto.[37] Por otra parte, los indicadores son vinculatorios a los objetivos de la Agenda 2030, particularmente el 16.7 referente a "Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades." [38]

Su unidad de medida es numérica con un sentido ascendiente para describir el cumplimiento de los procesos organizaciones conforme a los Lineamientos para la implementación del parlamento abierto de la Cámara de Diputados. De tal forma que se elaboró una escala del 1 al 5, cuyo significado se muestra en la Tabla 10.

Tabla 10

Escala de los Indicadores de la Métrica de Parlamento Abierto (MPA)

Valor	Significado
1. No Existe/ No aplica	El indicador no existe o no aplica.
2. Bajo	El indicador no cumple con los requisitos básicos establecidos por la normatividad y su funcionamiento muestra deficiencias.
3. Medio	El indicador cumple con los requisitos básicos establecidos por la normatividad.
4. Alto	El indicador cumple con los requisitos establecidos por la normatividad y es funcional.
5. Muy Alto	El indicador supera los requisitos establecidos por la normatividad.

Fuente: Elaboración propia.

[37] Los indicadores de la dimensión de transparencia reúnen los atributos relacionados a la disponibilidad y publicidad de los documentos de trabajo generados o recibidos. En los indicadores de la dimensión de participación ciudadana, se hace alusión a la implementación de mecanismos de participación en el trabajo de las comisiones en el marco del debate y aprobación de las decisiones tomadas. Los indicadores de la dimensión sobre uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales se centran en observar la utilización y disponibilidad de portales electrónicos específicos -como lo son los micrositios-, redes sociales, y videos generados de las sesiones del pleno y de las comisiones, en donde se desahogó la discusión y tomaron decisiones. En la dimensión de responsabilidad e integridad parlamentarias, se crearon indicadores que observaran la existencia de alguna justificación expresa sobre las decisiones tomadas por los legisladores, así como la existencia de un código de ética. (INAI, 2019, p. 146).

[38] Ver en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/#tab-92f0cb26a67ca64bf23

El puntaje máximo para cada caso en una dimensión es de 30 puntos a razón de que cada dimensión tiene 6 indicadores, que sumándolos con los cuatro casos sería un total de 120 puntos por dimensión. Dado que son 4 dimensiones cada una de ellas representa el 25% del valor total de la MPA. Para obtener el porcentaje de cada caso se realiza una regla de tres.

Por ejemplo, si el caso 1 obtiene 115 puntos, se multiplican por 10 dada su equivalencia a la máxima calificación y el resultado se divide entre los 120 puntos máximos de los indicadores, dando como resultado 9.58 de calificación, la cual por redondeo sube a 9.6.

Puntos máximos	120 = 10	calificación máxima
Puntos ejemplo caso 1	115 = X	115 x 10=11,500/120= 9.58 calificación obtenida

Mientras más cercano al 25%, significa que la dimensión tiene fortaleza institucional. Mientras más cercano al 0% significa que la dimensión tiene debilidad institucional. Es decir, si rebasa la mitad del 12.5%, se consideraría fortaleza, pero si es menor al 12.5%, representaría debilidad organizacional sobre cada dimensión.

Por ejemplo, si la dimensión de transparencia y rendición de cuentas obtiene en total de los cuatro casos, 60 puntos, estos se multiplicarían por el 25% del total de la dimensión y se dividiría entre los 120 puntos máximos, obteniendo un porcentaje total del 12.5%. Ejemplo: 60 x 25 (valor de cada dimensión) = 1,500/120 (puntos máximos) = 12.5% valor de la dimensión.

Las cifras obtenidas permitirán tener evidencia de la fortaleza o debilidad del diseño organizacional de este modelo parlamentario.

Tabla 11

Métrica de Parlamento Abierto (MPA)

Dimensión: Transparencia y Acceso a la Información Pública

Categoría	Objetivo	Indicador	Valor			
			Caso 1	**Caso 2**	**Caso 3**	**Caso 4**
1.1. Transparencia reactiva	Publicar las respuestas de las solicitudes de información sobre el tema del parlamento abierto en cumplimiento al Reglamento de Transparencia	1.1.1. Publicación de las respuestas a las solicitudes de información, haciendo uso de un estilo simple y eficiente, que apunte a generar información comprensible para una amplia gama de públicos.				
1.2. Transparencia activa	Publicar información de las acciones de parlamento abierto en la página de internet de la Cámara de Diputados	1.2.1. Publicación del número de solicitudes de información presentadas y el estatus de las respuestas en la página de internet de la Cámara de Diputados.				
		1.2.2. Publicación de las acciones de parlamento abierto en formatos de datos abiertos, interactivos, históricos, descargables y no propietario.				
1.3. Transparencia proactiva	Publicar información de interés público y cuya divulgación resulte útil para la ciudadanía sobre el tema del parlamento abierto	1.3.1. Publicación de información general sobre el tema a tratar en el parlamento abierto.				
		1.3.2. Publicación y difusión de los informes semestrales del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana.				
		1.3.3. Difusión y transmisión de los parlamentos abiertos a través de los medios de comunicación y redes sociales de la Cámara.				
Puntaje Máximo: 30 (25% del valor total de la MPA)						

Dimensión: Participación Ciudadana

Categoría	Objetivo	Indicador	Valor			
			Caso 1	**Caso 2**	**Caso 3**	**Caso 4**
2.1. Participación ciudadana funcional	Promover la participación ciudadana directa, proactiva y deliberativa	2.1.1. Mecanismos de participación ciudadana.				
2.2. Vinculación con la ciudadanía	Promover el contacto directo con la ciudadanía	2.2.1. Facilitar el acceso a las instalaciones de la Cámara.				
		2.2.2. Descentralización de reuniones o sesiones de trabajo.				
2.3. Inclusión y diversidad	Promover la participación de los distintos sectores sociales	2.3.1. Convocatorias e invitaciones dirigidas tanto al sector social, público y privado.				
2.4. Uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y redes sociales	Promover la participación ciudadana haciendo uso de los avances tecnológicos.	2.4.1. Uso de las tecnologías de información y comunicaciones y de las redes sociales como canales de interacción a dos vías en tiempo real con la ciudadanía por parte de las comisiones.				
		2.4.2. Participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales.				
Puntaje Máximo: 30 (25% del valor total de la MPA)						

Dimensión: Rendición de Cuentas

Categoría	Objetivo	Indicador	Valor			
			Caso 1	**Caso 2**	**Caso 3**	**Caso 4**
3.1. Información y justificación	Informar y justificar la toma de decisiones y resultados	3.1.1. Publicación del plan de acción de parlamento abierto de las comisiones, actualizando periódicamente la información sobre el estatus de sus fases (elaboración, implementación, monitoreo y evaluación).				
		3.1.2. Incorporación en los dictámenes de las comisiones la información sobre cómo fueron atendidas e incluidas las recomendaciones, peticiones y/o sugerencias ciudadanas, especificando cuáles fueron rechazadas, así como los motivos que justifiquen estas decisiones.				
3.2. Escrutinio y fiscalización	Presentar evidencias de las actividades realizadas conforme a sus funciones	3.2.1. Publicación de las evidencias sobre las peticiones y/o sugerencias ciudadanas en los micrositios de internet de las comisiones.				
		3.2.2. Acciones de control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado bajo parlamento abierto.				
		3.2.3. Establecimiento y aplicación de las sanciones correspondientes a las y los diputados por incumplimiento a sus funciones.				

3.3. Presupuesto abierto	Generar y facilitar la información sobre los gastos ejercidos para el cumplimiento de sus funciones	3.3.1. Publicación a través de los micrositios de las comisiones, cualquier tipo de gasto ejercido, así como todo tipo de contratación de asesorías, consultorías o estudios para el ejercicio de los parlamentos abiertos.				
Puntaje Máximo: 30 (25% del valor total de la MPA)						

Dimensión: Responsabilidad y Ética Parlamentaria

Categoría	Objetivo	Indicador	Valor			
			Caso 1	**Caso 2**	**Caso 3**	**Caso 4**
4.1. Estándares de responsabilidad parlamentaria	Promover estándares de responsabilidad conforme al marco normativo de la Cámara de Diputados	4.1.1. Declaración de conflictos de interés por parte de las y los diputados que justifique su inasistencia a los parlamentos abiertos.				
	Promover el respeto pleno a los derechos de los grupos poblacionales que por sus condiciones pueden sufrir de vulneraciones	4.1.2. Establecimiento de acciones que contemplen el respeto pleno de los derechos de las personas de la tercera edad, personas con discapacidades, mujeres, niños, pueblos indígenas, personas con enfermedades mentales, personas con VIH/SIDA, trabajadores migrantes, minorías sexuales y personas detenidas.				
	Vincular la responsabilidad parlamentaria con la función legislativa en el análisis y aprobación de las iniciativas	4.1.3. Dictaminación en comisión.				
		4.1.4. Aprobación en el Pleno.				
		4.1.5. Publicación en el Diario Oficial de la Federación.				
4.2. Ética parlamentaria	Promover normas de conducta conforme a la ética parlamentaria	4.2.1. Canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto.				
Puntaje Máximo: 30 (25% del valor total de la MPA)						

4.4. Alcances y Límites de la Investigación

Bajo una postura epistémica del pospositivismo y desde el enfoque teórico del institucionalismo organizacional y la acción colectiva, la investigación genera explicaciones sobre los factores organizaciones que obstaculizan la institucionalización y el logro de los objetivos del parlamento abierto en la Cámara de Diputados. Al respecto, se planteó concebir a la Cámara de Diputados como la institución y las comisiones legislativas como las organizaciones que conforman a la institución parlamentaria.

Tomando en consideración el exiguo de los estudios sobre el parlamento abierto en México, la ausencia de una métrica que evalúe sus resultados y la carencia de datos en cuanto a la incidencia ciudadana en los procesos y decisiones legislativas, la presente investigación abona a los estudios legislativos con nuevos argumentos teóricos y metodológicos que explican la problemática en torno a las debilidades institucionales que impiden el cumplimiento del objetivo del parlamento abierto.

Con el fin de generar un conocimiento válido y confiable, la propuesta metodológica consiste en la aplicación de la Métrica de Parlamento Abierto (MPA) para recolectar evidencia empírica en cuatro dimensiones: 1) transparencia y acceso a la información pública; 2) participación ciudadana; 3) rendición de cuentas y; 4) responsabilidad y ética parlamentaria.

A partir de los resultados de la MPA, se propuso una tipología para clasificar a los parlamentos abiertos con base al incumplimiento de sus objetivos institucionales, siendo estos de tres tipos: 1) decorativos; 2) insignificantes y; 3) aspiracionales.

Cabe destacar que el contraste entre las expectativas cumplidas e incumplidas del parlamento abierto se realiza tomando en consideración la propuesta sobre una nueva forma de concebir a las expectativas, a las cuales se les denominó *expectativas racionales* debido a que se generan a través del conocimiento adquirido y con la referencia de la existencia de normas tanto institucionales como sociales.

Luego entonces, evaluar sistemáticamente al parlamento abierto no es solo un ejercicio cuantitativo, sino una vía para auscultar las condiciones del sistema representativo a través de la identificación de patrones de inestabilidad institucional y las restricciones a la participación ciudadana en el ámbito legislativo.

De tal modo que los hallazgos sirven de evidencia para sustentar la argumentación central de que la expectativa del parlamento abierto como un mecanismo para reforzar la democracia representativa durante el periodo presidencial 2018-2024 no se cumplió debido a su débil diseño organizacional y a que las prácticas informales condicionaron la participación plural e incluyente de la ciudadanía, así como su incidencia en las decisiones legislativas.

Cabe reconocer las limitaciones de la investigación al no contemplar indicadores vinculados a factores individuales desde un enfoque de elección racional. Sin embargo, los indicadores de la MPA -en torno a factores estructurales-normativos- permiten ampliar el conocimiento del parlamento abierto. Lo anterior, bajo el contexto específico del sistema político mexicano con la denominada 4T que se caracterizó por implementar una serie de reformas en el andamiaje institucional.

Por lo tanto, hoy en día, si bien, el parlamento abierto en México es un modelo que no alcanza a asegurar la inclusión equitativa de la participación ciudadana, si representa un espacio en donde se reconfigura el poder del sistema político mexicano. Por consiguiente, los resultados aportan elementos empíricos sobre los alcances y límites para colocar a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones.

Capítulo 5. Hallazgos de la Métrica de Parlamento Abierto (MPA)

El objetivo del capítulo consiste en describir las fortalezas y debilidades institucionales para la implementación del parlamento abierto. Para ello, se retoma el planteamiento del institucionalismo organizacional, referente a que la fortaleza se define a partir de dos principios: la imposición de la norma y la estabilidad institucional.

La imposición está relacionada al cumplimiento de los lineamientos para la implementación del parlamento abierto. La estabilidad se relaciona con la institucionalización del parlamento abierto a través del tiempo sin que las condiciones políticas como las distribuciones de poder y las preferencias subyacentes -de cada tres 3 años con la renovación de la Cámara de Diputados- alteren el uso del parlamento abierto.

El capítulo se compone de dos subapartados. En el primero, se describen los hallazgos de la MPA por cada una de las cuatro dimensiones analíticas, explicando la asignación de los valores de los 24 indicadores con base a la información obtenida a través de la triangulación de las técnicas de investigación. En el segundo subapartado, se describen los hallazgos por cada estudio de casos, refiriendo las fortalezas y debilidades organizacionales de las comisiones para implementar el parlamento abierto.

De lo anterior, se obtendrán elementos empíricos que, orientados bajo la complementariedad teórica, permitirán identificar y explicar cómo el diseño organizacional y las prácticas informales del parlamento abierto favorecieron o limitaron la participación ciudadana en la configuración de las decisiones en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

5.1. Hallazgos por Dimensión

Una vez aplicada la MAP se sumaron los valores de las dimensiones, identificándose que ninguna alcanzó el 25% que le correspondía. La dimensión de Participación Ciudadana obtuvo el mayor porcentaje con el 16%. Este porcentaje refleja fortaleza en los procesos organizacionales de las comisiones en esta dimensión ya que superó la mitad del 25%.

La dimensión de Transparencia y Acceso a la Información Pública obtuvo el 13%. Este porcentaje refleja fortaleza en los procesos organizacionales de las comisiones en esta dimensión ya que es superior a la mitad del 25%.

La dimensión de Responsabilidad y Ética Parlamentaria obtuvo el 12%. Este porcentaje refleja debilidad en los procesos organizacionales de las comisiones en esta dimensión, ya que es inferior a la mitad del 25%.

La dimensión de Rendición de Cuentas obtuvo el 11%. Este porcentaje refleja debilidad en los procesos organizacionales de las comisiones en esta dimensión ya que es inferior a la mitad del 25%.

Tabla 12

Puntajes de Fortaleza y Debilidad Institucional por Dimensión

Dimensión	Puntaje Ideal por Dimensión	Puntaje Real por Dimensión	Porcentaje Ideal por Dimensión	Porcentaje Real por Dimensión	Fortaleza o debilidad institucional
Participación Ciudadana	120	77	25%	16%	Fortaleza
Transparencia y acceso a la información pública	120	60	25%	13%	Fortaleza
Responsabilidad y Ética Parlamentaria	120	57	25%	12%	Debilidad
Rendición de Cuentas	120	51	25%	11%	Debilidad

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación de la MPA.

En el siguiente subapartado se describen los hallazgos de cada dimensión en los cuatro casos.

5.1.1. Transparencia y Acceso a la Información Pública

Tabla 13

Dimensión: Transparencia y Acceso a la Información Pública

Categoría	Objetivo	Indicador	Valor			
			Caso 1	**Caso 2**	**Caso 3**	**Caso 4**
1.1. Transparencia Reactiva	Publicar las respuestas de las solicitudes de información sobre el tema del parlamento abierto en cumplimiento al Reglamento de Transparencia	1.1.1. Publicación de las respuestas a las solicitudes de información, haciendo uso de un estilo simple y eficiente, que apunte a generar información comprensible para una amplia gama de públicos.	1	1	1	1
1.2. Transparencia Activa	Publicar información de las acciones de parlamento abierto en la página de internet de la Cámara de Diputados	1.2.1. Publicación del número de solicitudes de información presentadas y el estatus de las respuestas en la página de internet de la Cámara de Diputados.	1	1	1	1
		1.2.2. Publicación de las acciones de parlamento abierto en formatos de datos abiertos, interactivos, históricos, descargables y no propietario.	4	4	4	4
1.3. Transparencia Proactiva	Publicar información de interés público y cuya divulgación resulte útil para la ciudadanía sobre el tema del parlamento abierto	1.3.1. Publicación de información general sobre el tema a tratar en el parlamento abierto.	4	4	4	4
		1.3.2. Publicación y difusión de los informes semestrales del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana.	1	1	1	1
		1.3.3. Difusión y transmisión de los parlamentos abiertos a través de los medios de comunicación y redes sociales de la Cámara.	4	4	4	4
Puntaje Obtenido: 60 Porcentaje Obtenido: 13%			**15**	**15**	**15**	**15**

Categoría 1.1. Transparencia Reactiva

El objetivo de esta categoría consiste en identificar si las comisiones respondieron a las solicitudes de información sobre el tema del parlamento abierto (en cumplimiento al Reglamento de Transparencia de la Cámara de Diputados). Al respecto, los cuatros casos obtuvieron el valor de 1 en el indicador referente a la *Publicación de las respuestas a las solicitudes de información, haciendo uso de un estilo simple y eficiente, que apunte a generar información comprensible para una amplia gama de públicos*.

La evaluación anterior se realizó con base al oficio de respuesta a la solicitud de información con el folio 330030225000322 dirigido a la Cámara de Diputados a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). En este oficio se informó que las comisiones de Educación, Salud, Puntos Constitucionales; Trabajo y Previsión Social; Seguridad Social y; de Ciencia, Tecnología e Innovación, no publicaron dichas respuestas (en caso de haberlas realizado). Por lo que el indicador no aplicó para ningún caso.

Categoría 1.2. Transparencia Activa

Esta categoría tiene como objetivo identificar la publicación de la información de las acciones de parlamento abierto por parte de las comisiones en la página de internet de la Cámara de Diputados. Con base a ello, se estableció como un primer indicador la *Publicación del número de solicitudes de información presentadas y el estatus de las respuestas en la página de internet de la Cámara de Diputados*. Bajo este indicador, ninguna comisión publicó dicha información. Por lo que los cuatro casos obtuvieron un valor de 1.

Contrariamente, los cuatros casos obtuvieron un valor de 4 en el indicador *Publicación de las acciones de parlamento abierto en formatos de datos abiertos, interactivos, históricos, descargables y no propietario.*

Bajo las características de transparencia activa, las seis comisiones publicaron con tales características en sus respectivos micrositios o bien, en sus respectivos informes de trabajo: las convocatorias; las iniciativas analizadas; los micrositios de internet para registrarse; los correos electrónicos para mandar sus propuestas a presentar en las mesas de trabajo durante las audiencias públicas o foros; así como las versiones estenográficas de los parlamentos abiertos.

Categoría 1.3. Transparencia Proactiva

Esta categoría tiene como objetivo identificar si las comisiones publicaron información sobre el tema del parlamento abierto cuya divulgación resulte útil para la ciudadanía. Al respecto, los cuatro casos tuvieron un valor de 4 debido a que *publicaron información sobre el tema,* principalmente en la exposición de motivos de las iniciativas, pero también en sus micrositios de internet. Ello, permitió que las personas interesadas en participar tuvieran antecedentes de la temática.

Asimismo, los cuatro casos obtuvieron un valor de 1 en el indicador *Publicación y difusión de los informes semestrales del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana*, toda vez que dicho Comité no se integró ni en la LXIV ni en la LXV Legislatura, por ende, no existe ningún informe general sobre los resultados de los parlamentos abiertos.[39] En cuanto al indicador referente a la *Difusión y transmisión de los parlamentos abiertos a través de los medios de comunicación y redes sociales de la Cámara*, los cuatro casos obtuvieron un valor de 4 porque se transmitieron en los canales de televisión y de YouTube de la Cámara de Diputados. Asimismo, fueron difundidos en Facebook y X (antes Twitter).

[39] Consulta en https://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_de_comisioneslxiv.php?tct=4

5.1.2. Participación Ciudadana

Tabla 14

Dimensión: Participación Ciudadana

Categoría	Objetivo	Indicador	Valor			
			Caso 1	**Caso 2**	**Caso 3**	**Caso 4**
2.1. Participación ciudadana funcional	Promover la participación ciudadana directa, proactiva y deliberativa	2.1.1. Mecanismos de participación ciudadana.	4	4	4	4
2.2. Vinculación con la ciudadanía	Promover el contacto directo con la ciudadanía	2.2.1. Facilitar el acceso a las instalaciones de la Cámara.	4	4	4	4
		2.2.2. Descentralización de reuniones o sesiones de trabajo.	3	2	2	2
2.3. Inclusión y diversidad	Promover la participación de los distintos sectores sociales	2.3.1. Convocatorias e invitaciones dirigidas tanto al sector social, público y privado.	4	4	4	4
2.4. Uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y Redes Sociales	Promover la participación ciudadana haciendo uso de los avances tecnológicos.	2.4.1. Uso de las tecnologías de información y comunicaciones y, de las redes sociales como canales de interacción a dos vías en tiempo real con la ciudadanía por parte de las comisiones.	3	3	3	3
		2.4.2. Participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales.	2	2	2	2
Puntaje Obtenido: 77 Porcentaje Obtenido: 16%			**20**	**19**	**19**	**19**

Categoría 2.1. Participación Ciudadana Funcional

Esta categoría tiene como objetivo identificar si las comisiones promueven la participación ciudadana directa, proactiva y deliberativa. Por ello, se estableció como indicador la existencia de *Mecanismos de participación ciudadana*, en donde el valor obtenido en los cuatro casos fue de 4 toda vez que en cada modalidad -virtual y presencial- se implementaron medios para que las personas interesadas en la temática pudieran expresar sus comentarios y propuestas.

Por ejemplo, en el caso 1, la comisión de Educación llevó a cabo tres audiencias públicas para escuchar las propuestas de los estudiantes, grupos magisteriales, académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de padres y madres de familia, legisladores federales y locales, autoridades educativas federales y locales, y todas aquellas personas interesadas en el tema educativo con referencia a los proyectos de la legislación secundaria de la reforma constitucional en materia educativa 2019. Las audiencias se realizaron de manera mixta (presencial y virtual) en tres días y en tres sedes:

La primera audiencia pública para analizar la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros se realizó el día 24 de junio de 2019 en el Auditorio “Aurora Jiménez” de la Cámara de Diputados.

La segunda audiencia para analizar la Ley del Organismo a que se refiere la fracción IX del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se realizó el 25 de junio de ese mismo año en el salón de la comisión permanente del Senado de la República.

La tercera audiencia para analizar la Ley General de Educación y otros ordenamientos en materia educativa se realizó el 26 de junio en el salón Legisladores de la República de la Cámara de Diputados.

Para la presentación de las propuestas ciudadanas se dispuso de la página de internet: https://ceducacion.diputados.gob.mx, adjuntando en la solicitud, la siguiente información: título de la propuesta (referenciando a la ley secundaria a proponer); nombre completo del o los proponentes; institución de procedencia; correo electrónico del o los autores; audiencia pública en la que se solicita sea presentada. La propuesta tenía que estar redactado en forma de articulado; formato electrónico con una extensión no mayor a 10 mb.

Los interesados en participar virtualmente se registraron complementando la solicitud correspondiente que estuvo disponible del 27 de junio al 12 de julio de 2019 con los mismos requisitos señalados anteriormente. En caso de dudas y/o comentarios sobre la convocatoria, la comisión de Educación puso a disposición de la ciudadanía el correo electrónico com.educacion@diputados.gob.mx y los números telefónicos 015550360169, 015550360000 extensiones 57090, 58208 y 58210.

Ahora bien, con lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la comisión de Salud de la LXIV Legislatura, cabe referir que se realizaron seis mesas de trabajo bajo el modelo de parlamento abierto (presencial) denominado "Instituto de Salud para el Bienestar."

Durante los días 7, 8 y 9 de agosto de 2019, en el Salón de Protocolo de la Cámara de Diputados se realizaron estas mesas de trabajo con las siguientes temáticas:

1. La transformación del sistema de salud pública.
2. Instituto de Salud para el Bienestar.
3. El acceso y gratuidad a los servicios de salud; su integración y financiamiento.
4. Federalismo y Salud: distribución de competencias y los sistemas estatales de salud.
5. Generación de condiciones que garanticen a la población el goce de un estado de completo bienestar y la participación de la comunidad.
6. Transparencia, fiscalización y evaluación del nuevo sistema de salud.

La convocatoria publicada señalaba que el objetivo del parlamento abierto consistía en escuchar a los actores involucrados (académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, legisladores federales y locales, autoridades federales y locales, y todas aquellas personas interesadas en el tema materia de la iniciativa en análisis) y que desearan presentar propuestas para la elaboración del proyecto de dictamen de la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, en materia de acceso a los servicios de salud y medicamentos asociados para las personas que no poseen seguridad social."

Las audiencias públicas contemplaron la asistencia de autoridades federales, representantes de organismos internacionales, gobernadores, académicos, asociaciones civiles y población en general, limitando el cupo de acceso a las instalaciones del evento y con previo registro a través de la página http://salud.diputados.gob.mx. De tal modo que, los interesados en presentar su ponencia se registraron antes del 6 de agosto de 2019 a través de un formulario, adjuntando electrónicamente su propuesta, la cual debía cumplir con las siguientes especificaciones: archivo electrónico; arial 12; interlineado sencillo y; un máximo de 5 cuartillas, incluyendo un planteamiento y propuestas.

En la convocatoria se estableció que los interesados en presenciar físicamente y formar parte del público también tendrían que registrarse en el mismo enlace. Es decir, la ciudadanía sólo pudo participar de manera presencial. Asimismo, el público que realizó preguntas a los ponentes, lo hizo de manera escrita a través de un formato que la comisión entregó al inicio.

Por otra parte, la comisión de Salud en su informe de labores correspondiente al segundo semestre del primer año de ejercicio (1 de marzo-31 de agosto de 2019), reportó la actualización de su micrositio en la página de internet de la Cámara de Diputados, así como la creación de una nueva cuenta de correo electrónico con el fin de mantener un canal de comunicación permanente y directo con la ciudadanía, difundir sus funciones y compromisos principales, así como las actividades legislativas y la documentación que les da soporte. [40]

Por otro lado, haciendo referencia al caso 3, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, en octubre de 2023, aprobó la creación de un Grupo de Trabajo para la realización de foros de parlamento abierto con el objetivo de fortalecer el análisis del dictamen que reforma el artículo 123 Constitucional en materia de jornadas y descanso laboral.

De tal modo que el 9 de octubre de 2023 quedó instalado este grupo de trabajo para aprobar la metodología, calendario y difusión de los foros, a lo cuales fueron invitados los grupos patronales, representantes de la clase trabajadora, actores de la sociedad civil, académicos, especialistas y funcionarios con la finalidad de recopilar opiniones e información que fortalezca el dictamen respectivo. [41]

---

[40] Consulta en: https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/ene/20200110.html#Informe1

[41] Este Grupo de Trabajo está integrado por las diputadas y diputados de Morena: Juan Ramiro Robledo Ruiz, Susana Prieto Terrazas, Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo y Angélica Ivonne Cisneros Luján. Asimismo, por Noemí Berenice Luna Ayala y Santiago Torreblanca Engell, del PAN. Además, Tereso Medina Ramírez (PRI), Claudia Delgadillo González (PVEM), Margarita García García (PT), Sergio Barrera Sepúlveda (MC) y Leslie Estefanía Rodríguez Sarabia (PRD).

El parlamento abierto denominado “Días de Jornada y Descanso Laboral”, se llevó a cabo en modalidad mixta (virtual y presencial) con la realización de cuatro mesas de trabajo en 5 foros semanales presididas por tres comisiones ordinarias: Puntos Constitucionales, Trabajo y Previsión Social y; Seguridad Social.

Las personas interesadas en participar se registraron previamente en el micrositio https://jornadalaboral.diputados.gob.mx/. Posteriormente, los foros se realizaron los lunes 16 y 23 de octubre y; 6 y 13 de noviembre de 2023 en el salón de Protocolos de la Cámara de Diputados, con las siguientes temáticas:

Foro 1. Presentación de la propuesta; Foro 2. Productividad y competitividad laboral en México y el Mundo; Foro 3. Repercusiones económicas, fiscales, sociales y de la salud de la jornada laboral; Foro 4. Marco convencional de la jornada laboral y modelo de reducción en otros países y; Foro 5. Empleo, jornada y estándares de producción en México.

La mecánica consistía en que los ponentes tenían cinco minutos iniciales para hacer una intervención inicial. Después, las y los diputados en representación de sus grupos parlamentarios contaron con tres minutos para formular preguntas, posteriormente las personas ponentes (24 hombres y 14 mujeres) contaron con otros cinco minutos para responderles.

Los foros se transmitieron por el canal del Congreso y de YouTube de la Cámara de Diputados, a través de este último, los ciudadanos realizaron comentarios y preguntas a los ponentes. Esta modalidad hizo diferente la interacción entre representantes y representados con respecto al caso 2, en donde la preguntas sólo se elaboraron por escrito bajo un formato previo.

En cuanto al caso 4 sobre el foro denominado “Hacia una regulación del uso de la Inteligencia Artificial”, las y los integrantes de la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la LXV Legislatura, a partir de julio de 2023, difundieron la convocatoria para que las y los interesados y especialistas en el tema, publicaran sus propuestas -a través de un repositorio público- para participar (presencialmente) en tres paneles temáticos:

1) El uso de la Inteligencia Artificial para optimizar los procesos de educación; 2) El uso de la Inteligencia Artificial en el marco de la ciberseguridad y; 3) La Inteligencia Artificial y su incorporación en el sector empresarial.

El foro se realizó en las instalaciones de la Cámara de Diputados el 23 de octubre de 2023 y, entre los actores que participación fueron:

Por parte del sector gubernamental: Fuerzas Armadas de México (Defensa, Marina y Guardia Nacional), Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT).

Por parte del sector empresarial: Eon Resilience Lab en C Minds (empresa especialista en la implementación de sistemas de IA), Despacho de abogados TMI (especialistas en materia de propiedad intelectual y tecnología), OTIF (empresa de carga y logística), The Service Desk Institute (SDI), empresas de telecomunicaciones en México y del sector bancario.

Por parte del sector educativo: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM).

Cabe precisar que, aunque el evento fue transmitido por el canal de YouTube de la Cámara de Diputados, los comentarios o preguntas a los ponentes sólo se realizaron de manera presencial.

Categoría 2.2. Vinculación con la ciudadanía

Esta categoría tiene como objetivo identificar si las comisiones promovieron el contacto directo con la ciudadanía. Al respecto, los cuatro casos obtuvieron 4 puntos en torno al indicador de *Facilitar el acceso a las instalaciones de la Cámara*.

Lo anterior se debió a que en los cuatro casos aplicaron la modalidad presencial, por lo que los asistentes y participantes tuvieron acceso a las instalaciones de la Cámara, aunque por cuestiones de seguridad y de protección civil, realizaron un registro previo. Con base a ello, el indicador cumplió con los requisitos establecidos por la normatividad y fue funcional.

Por otra parte, en cuanto al indicador de la *Descentralización de reuniones o sesiones de trabajo*, para el caso 1, la comisión de Educación tuvo un valor de 3 a razón de que llevó a cabo audiencias públicas tanto en las instalaciones de la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

Los otros tres casos sólo se realizaron en el Palacio de San Lázaro, de ahí que obtuvieran un valor de 2 dado que el indicador no cumplió con los requisitos básicos establecidos por la normatividad y su funcionamiento mostró deficiencias al no incentivar una mayor vinculación ciudadana.

Categoría 2.3. Inclusión y diversidad

Esta categoría tiene como objetivo identificar si las comisiones promovieron la participación de distintos sectores sociales. Por ello, se estableció como indicador la publicación de *Convocatorias e invitaciones dirigidas tanto al sector social, público y privado.* Al respecto, los cuatro casos obtuvieron un valor de 4 porque cumplieron con los requisitos básicos del marco normativo y fueron funcionales.

Por ejemplo, en el caso 1, la comisión de Educación contempló en su convocatoria escuchar las voces de los actores involucrados como: estudiantes, grupos magisteriales, académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de padres y madres de familia, legisladores federales y locales, autoridades educativas federales y locales, y todas aquellas personas interesadas en el tema educativo. Derivada de dicha convocatoria se registraron dos mil quinientas personas para participar en las audiencias públicas.

El secretario de la comisión reportó que se atendieron directamente en las oficinas a varios grupos de maestros, quienes presentaron al alrededor de mil propuestas en torno a la elaboración de las leyes secundarias referentes a los artículos 5 y 7 transitorios del decreto por el que se reforman, adicional y derogan diversas disposiciones de los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como una estrategia de inclusión y diversidad, las y los diputados de esta comisión, realizaron un filtro de las propuestas, verificando su procedencia de diferentes estados de la República.

Ahora bien, en cuanto a los actores que participaron estuvieron: el senador Rubén Rocha Moya, presidente de la comisión de Educación en el Senado de la República; diputada Adela Piña Bernal, presidenta de la comisión de Educación; licenciado Ernesto Abraham Garibay, director general adjunto de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente; las y los diputados integrantes de la comisión de Educación en la Cámara de Diputados; Argos Iván Almaraz Martínez, maestro en el estado de San Luis Potosí, Jazmín Valdez, profesora del estado de Sonora; Omar Pereyra Pérez, de Atizapán de Zaragoza, estado de México; Claudia Saavedra Contreras, secretaria de Educación y Cultura de Sonora; Eugenio Omaña Santillán, presidente del Colegio de Supervisores de Bachillerato Tecnológico del Subsistema Estatal del Estado de México; representantes de la Asociación Mexicana de Profesionales de la Orientación y la Red Nacional de Orientadores Educativos; Guillermo Pelayo Álvarez, maestro de telebachillerato de Jalapa,

Veracruz; Oswaldo González Sánchez, profesor del estado de Morelos; Hortensia García Martínez, maestra jubilada de secundaria de Tepic, Nayarit; José Manuel Uribe Navarrete, secretario general del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, entre otros profesores del resto de los estados de la Republica.[42]

En cuanto al caso 2, la comisión de Salud, durante su sesión de trabajo del 24 de julio de 2019, acordó llevar a cabo audiencias públicas bajo parlamento abierto a efecto de tener elementos para una dictaminación que incluyera las voces y opiniones de funcionarios, trabajadores de la salud, expertos, investigadores, académicos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general.

Durante el acto inaugural de la primera audiencia realizada el 7 de agosto de 2019, la presidenta de la comisión, diputada Miroslava Sánchez Galván, señaló que este ejercicio democrático y abierto les ayudaría a "contar con los elementos necesarios para elaborar un dictamen robusto, serio, debidamente fundamentado y motivado, completo y enriquecido con las opiniones de personas calificadas y conocedoras del tema; y que sirva de plataforma para la construcción de una institución que garantice como es debido el acceso a los servicios de salud a la población más vulnerable y desprotegida." [43]

Entre los actores que participaron estuvieron: diputado Mario Delgado Carrillo, presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados; diputado Marco Antonio Adame Castillo, vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; doctor Jorge Carlos Alcocer Varela, secretario federal de Salud; diputada Miroslava Sánchez Galván, presidenta de la comisión de Salud de la Cámara de Diputados; Juan Antonio Ferrer Aguilar, director del Instituto Nacional de Salud; doctor José Ignacio Santos Preciado, secretario del Consejo de Salubridad General; Alejandro Mohar Betancourt, coordinador de Institutos Nacionales; Asa Ebba Christina Laurell, subsecretaria de Integración y Desarrollo del Sector Salud; Hugo López-Gatell Ramírez, subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud; Angélica Ivonne Cisneros Luján, titular de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud; José Alberto Gómez Rodríguez, del Consejo de Salubridad Genera; representantes de las distintas asociaciones médicas en México; del Consejo

[42] Consulta completa de los nombres de los participantes a través de las versiones estenográficas de las audiencias públicas de agosto de 2019. Consulta en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Educacion/Comisiones-Unidas-de-Educacion-y-Puntos-Constitucionales/Audiencia-Publica-Reforma-Educativa/Audiencia-Publica-Escuelas-Normales-y-Educacion-Superior

[43] Consulta en: https://cronica.diputados.gob.mx/Ve07ago2019-ISB-M.html

de Salubridad General; de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; de la Confederación Patronal de la República Mexicana; Organización Panamericana de la Salud y la Organización de la Salud en México; de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros AC.; de universidades públicas y privadas de México; funcionarios del sector salud de distintas entidades de la República; así como las y los diputados integrantes de la comisión de Salud.[44]

En las audiencias se presentaron 75 ponencias: 36 fueron de funcionarios, 18 de académicos, 10 representantes de iniciativa privada, 9 de sociedad civil y, 2 de instituciones internacionales. De tal modo que el indicador de inclusión y diversidad cumplió con los requisitos establecidos por la normatividad y fue funcional.

En cuanto al caso 3, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; Trabajo y Previsión Social y; Seguridad Social, llevaron a cabo el parlamento abierto sobre la Reforma de la Jornada Laboral con el fin de contar con mayores elementos para analizar y discutir las propuestas que habían sido presentadas previamente por parte de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, tales como:

1. Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV, apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado el 13 de septiembre de 2022, por parte de la diputada Araceli Celestino Rosas del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT).
2. Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Ley Federal de Trabajo, presentado el 21 de febrero de 2023, por parte de la diputada Susana Prieto Terrazas del grupo parlamentario de Morena.
3. Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado el 16 de marzo de 2023, por parte del diputado Jorge Álvarez Maynez del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano (MC).
4. Proyecto de decreto por el reforman el Apartado A, fracciones I, II y IV, Apartado B, fracciones I y II, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos

[44] Consulta completa de los nombres de los participantes a través de las versiones estenográficas de las audiencias públicas de 7 al 9 de agosto de 2019, en: https://cronica.diputados.gob.mx/Ve07ago2019-ISB-M.html, https://cronica.diputados.gob.mx/Ve08ago2019-ISB-M.html y https://cronica.diputados.gob.mx/Ve09ago2019-ISB-V.html

Mexicanos, presentado el 30 de marzo de 2023, por parte del diputado Manuel de Jesús Baldenegro Arredondo del grupo parlamentario de Morena.

En este sentido, las y los legisladores convocaron a: académicos, expertos y representantes empresariales y sindicales para que expresaran sus planteamientos sobre la iniciativa que proponía reducir la jornada laboral de 48 a 40 horas por semana. [45] Lo anterior da soporte para señalar que el indicador de inclusión y diversidad cumplió con los requisitos establecidos por la normatividad y fue funcional.

En cuanto al caso 4 con relación al foro "Hacia una Regulación de la Inteligencia Artificial", el indicador fue funcional dado que en los tres paneles de trabajo se incluyeron a representantes de diversos sectores involucrados a la temática.

Por ejemplo, en el primer panel *"El uso de la Inteligencia Artificial para optimizar los procesos de educación"*, se presentaron cuatro temas. El primero fue: El impacto del uso de la IA para potencializar los procesos de enseñanza y aprendizaje, el cual estuvo a cargo de Fernando Macedo Chagolla, director de la Facultad de Estudios Superiores de Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

El segundo tema que se expuso fue: Educación superior en el paradigma de la tecnología 5.0, a cargo de José Luis Ponce López, director de Tecnologías de la Información y Comunicación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

El tercer tema fue: IA y comunicación de calidad, por parte de Alejandro Martín del Campo, director nacional del Programa de Periodismo del Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM). El cuarto tema fue: La gestión educativa en la era digital, por parte de David Morales González, jefe de la división de Ciencias Socioeconómicas de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En el segundo panel "*El uso de la Inteligencia Artificial en el marco de la ciberseguridad"*, se desarrollaron tres temas. El primero estuvo a cargo de Abraham Cristiani Rodríguez García, cofundador de relativity6 Inc. Con el tema: Desarrollo de Sistemas de Inteligencia Artificial.

[45] Consulta completa de los nombres de los participantes a través de las versiones estenográficas de los Foros de Parlamento Abierto "Reforma de la Jornada Laboral". Consulta en: https://jornadalaboral.diputados.gob.mx/foros/

El segundo tema fue: Protección de datos personales que se recaban con sistemas de Inteligencia Artificial, por parte de Isabel Davara Fernández, representante del despacho de abogados TMI (especialistas en materia de propiedad intelectual y tecnología). El tercer tema fue: Protocolo de ciberseguridad para combatir el uso indebido de las tecnologías de Inteligencia Artificial, el cual estuvo a cargo de Jorge Jesús Borrego Álvarez, titular de la Dirección General Científica de la Guardia Nacional.

En el tercer panel denominado "La Inteligencia Artificial y su incorporación en el sector empresarial", se expusieron cuatro temas. El primero estuvo a cargo de Claudia del Pozo, directora del Eon Resilience Lab en C Minds (empresa especialista en la implementación de sistemas de IA), con el tema: Adopción responsable del sistema IA en el sector empresarial.

El segundo tema que se expuso fue: Auditorías al uso de tecnologías de Inteligencia Artificial en el sector privado, por parte de Mauricio Corona, jefe de la oficina de transformación en The Service Desk Institute (SDI). El tercer tema fue: La aplicación de la Inteligencia Artificial en el ámbito de la propiedad intelectual, el cual estuvo a cargo de Kiyoshi Tsuru, socio fundador y director de TMI Abogados y, el cuarto tema fue: Implementación de Inteligencia Artificial en procesos de despacho aduanero, por parte de Pamela Villareal, directora general de la empresa de carga y logística OTIF.[46]

Categoría 2.4. Uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y Redes Sociales

Esta categoría tiene como objetivo identificar si las comisiones promovieron la participación ciudadana haciendo uso de los avances tecnológicos.

Los cuatro casos obtuvieron un valor de 3 en el *Uso de las tecnologías de información y comunicaciones y de las redes sociales como canales de interacción a dos vías en tiempo real con la ciudadanía.* Ello, a razón de que el indicador cumplió con los requisitos establecidos por la normatividad sin ser funcional dado que no fue una interacción simultanea ni directa entre legisladores y el público virtual.[47]

---

[46] Consulta completa de los nombres de los participantes a través del video del foro en: https://www.youtube.com/watch?v=-v00TncTWdU&t=2943s

[47] El presidente de la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación hizo uso de la inteligencia artificial para informar sobre su labor legislativa, convirtiéndose en el primer diputado a nivel mundial en realizar este tipo de ejercicio en un entorno virtual. El acto tuvo lugar en las plataformas Spatial y Minecraft y retransmitido en redes sociales como Twitter, Facebook e Instagram, así como YouTube y Twitch.[47] No obstante, el uso de la IA no se aplicó en el ejercicio del parlamento abierto bajo su cargo.

Ahora bien, en cuanto al indicador sobre la *Participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales,* los cuatro estudios de caso obtuvieron un valor de 2, ya que el indicador no cumplió con los requisitos básicos establecidos por la normatividad y su funcionamiento mostró deficiencias.

Por ejemplo, en el caso 1 referente a las Leyes secundarias de la reforma educativa, se identificó que en la página de YouTube de la Cámara de Diputados sólo se mostraron: cuatro Comentarios, treinta y siete Likes y dos mil treinta y nueve Reproducciones. Por otra parte, durante su transmisión por Facebook sólo se emitieron: ocho Comentarios; ocho Likes y diez Compartidos. En la red de X (Twitter), sólo se notificó la realización de las audiencias, publicación que tuvo: siete Me Gusta y cuatro Reposteos.

En el caso 2 referente a la creación del Insabi se identificó que en la página oficial de YouTube de la Cámara de Diputados sólo se mostraron: dos Comentarios, veinte Likes y mil trescientos treinta y seis Reproducciones. Por otra parte, en la red social de Facebook sólo se emitieron: veinte Comentarios, ciento diez Likes y cincuenta Compartidos. En la red de X (Twitter), sólo se notificó la realización del foro, publicación que tuvo: tres Me Gusta y un Reposteo.

En el caso 3 referente a la reforma de la Jornada Laboral, durante el evento del día 30 de octubre de 2023, se identificó que en la página oficial de YouTube sólo se mostraron: ciento sesenta Comentarios, novecientos veintiséis Likes y, cuarenta y nueve mil ochocientos cincuenta y siete Reproducciones. Por otra parte, no hubo transmisión por Facebook, sólo se publicó la noticia, obteniendo: ciento diez Comentarios, doscientos catorce Likes y ciento veinticuatro Compartidos. En la red de X (Twitter), sólo notificaron la realización del foro y, la publicación tuvo: ciento cinco Me Gusta, sesenta y siete Comentarios y, cuarenta y nueve Reposteos.

En cuanto al caso 4, se identificó en la página de YouTube de la Cámara de Diputados que sólo se mostraron: tres Comentarios, cuarenta y siete Likes y, mil quinientos cuarenta y siete Reproducciones. Por otra parte, en su transmisión por la red social de Facebook sólo se emitieron: dos Comentarios, dos Likes y una vez Compartido. En la red X, sólo se notificó la realización del foro, publicación que tuvo: cuatro Me Gusta y dos Reposteos.

Tabla 15

Participación Ciudadana en Redes Sociales

Red Social		Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
YouTube	Comentarios	4	2	160	3
	Likes	37	20	926	47
	Reproducciones	2,039	1,336	49,857	1,547
Facebook	Comentarios	8	20	110	2
	Likes	8	110	214	2
	Compartidos	10	50	124	1
X (Twitter)	Me gusta	7	3	105	4
	Reposteos	4	1	49	2
	Comentarios	0	0	67	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados con datos actualizados hasta el 17 de marzo de 2025.

Las cifras anteriores (actualizadas al 17 de marzo de 2025) evidencian una escasa participación ciudadana en los parlamentos abiertos a través de las redes sociales habilitadas para interactuar con la gente. El caso 3 referente a la reforma a la jornada laboral fue el tema que generó una mayor participación. No obstante, dicho asunto se aprobó en el Pleno de la Cámara de Diputados hasta el año 2026.

5.1.3. Rendición de Cuentas

Tabla 16

Dimensión: Rendición de Cuentas

Categoría	Objetivo	Indicador	Valor			
			Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
3.1. Información y Justificación	Informar y justificar la toma de decisiones y resultados	3.1.1. Publicación del plan de acción de parlamento abierto de las comisiones, actualizando periódicamente la información sobre el estatus de sus fases (elaboración, implementación, monitoreo y evaluación).	3	3	2	2

		3.1.2. Incorporación en los dictámenes de las comisiones la información sobre cómo fueron atendidas e incluidas las recomendaciones, peticiones y/o sugerencias ciudadanas, especificando cuáles fueron rechazadas, así como los motivos que justifiquen estas decisiones.	3	3	3	1
3.2. Escrutinio y Fiscalización	Presentar evidencias de las actividades realizadas conforme a sus funciones	3.2.1. Publicación de las evidencias sobre las peticiones y/o sugerencias ciudadanas en los micrositios de internet de las comisiones.	3	3	3	2
		3.2.2. Acciones de control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado bajo parlamento abierto.	1	1	1	1
		3.2.3. Establecimiento y aplicación de las sanciones correspondientes a las y los diputados por incumplimiento a sus funciones.	1	1	1	1
3.3. Presupuesto Abierto	Generar y facilitar la información sobre los gastos ejercidos para el cumplimiento de sus funciones	3.3.1. Publicación a través de los micrositios de las comisiones, cualquier tipo de gasto ejercido, así como todo tipo de contratación de asesorías, consultorías o estudios para el ejercicio de los parlamentos abiertos.	3	3	3	3
Puntaje Obtenido: 51 Porcentaje Obtenido: 11%			**14**	**14**	**13**	**10**

Categoría 3.1. Información y justificación

Esta categoría tiene como objetivo identificar si las comisiones informaron y justificaron la toma de decisiones y resultados. Para ello, se estableció el indicador de la *Publicación del plan de acción de parlamento abierto, actualizando periódicamente la información sobre el estatus de sus fases (elaboración, implementación, seguimiento y evaluación).*

En este sentido, los dos primeros casos obtuvieron un valor de 3 dado que cumplieron con los requisitos básicos establecidos por el marco normativo. Lo anterior a razón de que tanto la comisión de Educación como la de Salud de la LXIV Legislatura publicaron información previa, durante y posterior a las audiencias públicas, dando seguimiento a los trabajos del parlamento abierto.

Sus resultados se reflejaron en la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), las siguientes leyes: 1) Ley Reglamentaria del Artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación; 2) Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros y; 3) Ley General de Educación y otros ordenamientos.

Por otro lado, la comisión de Salud justificó la aprobación de su dictamen con base los trabajos del parlamento abierto. De tal modo que el dictamen de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, se votó en el Pleno y se publicó en el DOF. No obstante, tanto en el caso 1 y 2, faltó la evaluación final de los parlamentos abiertos.

Por lo que respecta a los estudios de caso sobre la reforma a la jornada laboral y la regularización del uso de la inteligencia artificial, sus respectivas comisiones obtuvieron un valor de 2 debido a que sólo publicaron información previa y durante los parlamentos abiertos, faltando la difusión de la información sobre el seguimiento y evaluación de estos. Por ello, el indicador no cumplió con los requisitos básicos establecidos por la normatividad y su funcionamiento mostró deficiencias.

En cuanto al indicador correspondiente a la *Incorporación en los dictámenes la información sobre cómo fueron atendidas e incluidas las recomendaciones, peticiones y/o sugerencias ciudadanas, especificando cuáles fueron rechazadas, así como los motivos que justifiquen estas decisiones*, los primeros tres casos obtuvieron un valor de 3.

Ello a razón de que las comisiones para su dictaminación se sustentaron en las peticiones y recomendaciones de los participantes, pero no especificaron qué sugerencias fueron rechazadas. Por lo que el indicador cumplió con los requisitos básicos establecidos por la normatividad. Por otro lado, el caso 4, obtuvo un valor de 1, dado que no hubo un dictamen posterior al parlamento abierto.

Categoría 3.2. Escrutinio y Fiscalización

Esta categoría tiene como objetivo identificar si las comisiones presentaron evidencias de las actividades de parlamento abierto.

Por ello, se estableció el indicador referente a la *Publicación de las evidencias sobre las peticiones y/o sugerencias ciudadanas en los micrositios de internet de las comisiones*, cuyo valor fue de 3 para los primeros tres casos a razón de que cumplieron con los requisitos básicos establecidos por la normatividad. Por ejemplo, la comisión de Educación publicó las evidencias referidas en la liga: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Leyes-Secundarias-de-la-Reforma-Educativa- 2019/Parlamento-Abierto

Asimismo, en la exposición de motivos del dictamen de la comisión de Salud se incluyeron las peticiones y sugerencias ciudadanas. Además de que en la página oficial de la Cámara de Diputados está disponible las versiones estenográficas de las seis mesas de trabajo.[48]

Por otra parte, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; Trabajo y Previsión Social y; Seguridad Social, publicaron el informe sobre los *Foros de Parlamento Abierto para la Reforma de la Jornada Laboral*, en donde especifican los nombres de los participantes, así como sus respectivas intervenciones.[49]

Con respecto al caso 4, el valor de este indicador fue de 2 a razón de que la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la LXV Legislatura no cumplió con los requisitos básicos establecidos en el marco normativo y su funcionamiento mostró deficiencias. Ello, debido a que, en marzo de 2024, el presidente de la comisión presentó ante el Pleno, la iniciativa de Ley Federal de Ciberseguridad, -que de acuerdo con sus propias declaraciones-, atendía los comentarios y propuestas de quienes participaron en el parlamento abierto. No obstante, dicho documento no incluía las referencias de quienes había considerado las sugerencias, ni sus respectivas evidencias, así como tampoco incluyó las justificaciones de las propuestas excluidas.

Ahora bien, en cuanto al indicador sobre las *Acciones de control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado bajo parlamento abierto,* los cuatro casos obtuvieron un valor de 1 a razón de que el indicador no aplicó, ya que no hubo ningún seguimiento por parte de las comisiones.[50]

[48] Consulta en https://cronica.diputados.gob.mx/AudPub-Insabi.html

[49] Publicación el micrositio https://jornadalaboral.diputados.gob.mx/

[50] Cabe precisar que la comisión de Trabajo y Previsión Social de la actual Legislatura LXVI (2024-2027), ha dado seguimiento al tema de reducir la jornada laboral. Asimismo, la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la LXVI Legislatura (2024-2027) ha retomado el tema de la regulación de la inteligencia artificial.

Por otra parte, los cuatro casos obtuvieron un valor de 1 en torno al indicador *Establecimiento y aplicación de las sanciones correspondientes a las y los diputados por incumplimiento a sus funciones durante las acciones de parlamento abierto*. Lo anterior, debido a que el indicador no aplicó porque no están establecidas dichas sanciones en el Reglamento de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales ni en los Lineamientos para la implementación del parlamento abierto.

Categoría 3.3. Presupuesto Abierto

Esta categoría tiene como objetivo identificar si las comisiones generaron y facilitaron la información sobre los gastos ejercidos para el cumplimiento de sus funciones. Al respecto, los cuatro casos de parlamento abierto tuvieron un valor de 3 en el indicador de *Publicación de cualquier tipo de gasto ejercido, así como todo tipo de contratación de asesorías, consultorías o estudios para el ejercicio de los parlamentos abiertos*.

Lo anterior a razón de que las comisiones cumplieron con los requisitos básicos establecidos en el marco normativo ya que reportaron en sus informes semestrales de trabajo los gastos ejercidos de su presupuesto, pero dicha información no se publicó ni se especificaron los gastos correspondientes al ejercicio del parlamento abierto. No obstante, se puede solicitar esta información a la Cámara de Diputados.[51]

Cabe precisar que las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; Trabajo y Previsión Social y; Seguridad Social reportaron un monto de $151,786 (cinto cincuenta y un mil setecientos ochenta y seis pesos) destinados a la impresión de lonas y backs para las mesas de trabajo del parlamento abierto sobre la reforma a la jornada laboral. Sin embargo, dicha cifra se obtuvo a través de Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) debido a que no era un dato publicado en el micrositio.

[51] En el Artículo 165 Fracciones XII y XIII del Reglamento de la Cámara de Diputados, se establece que las comisiones deberán incluir en sus informes semestrales de trabajo, el resumen de otras actividades desarrolladas por la comisión como foros, audiencias, consultas, seminarios y conferencias, así como la información sobre la aplicación y destino final de los recursos económicos asignados por el Comité de Administración.

5.1.4. Responsabilidad y Ética Parlamentaria

Tabla 17

Dimensión: Responsabilidad y Ética Parlamentaria

Categoría	Objetivo	Indicador	Valor			
			Caso 1	**Caso 2**	**Caso 3**	**Caso 4**
4.1. Estándares de responsabilidad parlamentaria	Promover estándares de responsabilidad conforme al marco normativo de la Cámara de Diputados	4.1.1. Declaración de conflictos de interés por parte de las y los diputados que justifique su inasistencia a los parlamentos abiertos.	1	1	1	1
	Promover el respeto pleno a los derechos de los grupos poblacionales que por sus condiciones pueden sufrir de vulneraciones	4.1.2. Establecimiento de acciones que contemplen el respeto pleno de los derechos de las personas de la tercera edad, personas con discapacidades, mujeres, niños, pueblos indígenas, personas con enfermedades mentales, personas con VIH/SIDA, trabajadores migrantes, minorías sexuales y personas detenidas.	4	4	4	4
	Vincular la responsabilidad parlamentaria con la función legislativa en el análisis y aprobación de las iniciativas	4.1.3. Dictaminación en comisión.	4	4	4	1
		4.1.4. Aprobación en el Pleno.	4	4	1	1
		4.1.5. Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).	4	4	1	1
4.2. Ética Parlamentaria	Promover normas de conducta conforme a la ética parlamentaria	4.2.1. Canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto.	1	1	1	1
Puntaje Obtenido: 57 Porcentaje Obtenido: 12%			**18**	**18**	**12**	**9**

Categoría 4.1. Estándares de Responsabilidad Parlamentaria

El objetivo de esta categoría consiste en identificar si las comisiones promovieron los estándares de responsabilidad conforme al marco normativo de la Cámara de Diputados. Por ello, se estableció como indicador la *Declaración de conflictos de interés por parte de las y los diputados que justifique su inasistencia a los parlamentos abiertos*.[52]

En este sentido, los cuatro casos obtuvieron el valor de 1, ya que el indicador no aplicó porque las y los diputados no están obligados normativamente a presentar dicha declaración, y ninguno lo hizo de manera voluntaria.[53]

El segundo objetivo de esta categoría consiste en identificar si las comisiones promovieron el respeto pleno a los derechos de los grupos vulnerables. Con base a ello, se estableció como indicador el *Establecimiento de acciones que contemplen el respeto pleno de los derechos de las personas de la tercera edad, personas con discapacidades, mujeres, niños, pueblos indígenas, personas con enfermedades mentales, personas con VIH/SIDA, trabajadores migrantes, minorías sexuales y personas detenidas*.

Al respecto, los cuatro casos de parlamento abierto obtuvieron un valor de 4 dado que en las temáticas abordadas contemplaron rubros que hacían referencia a estos sectores de la sociedad. Por ejemplo, en el caso 1, se aprobaron artículos de las leyes secundarias en materia de educación "atendiendo una visión integral por la educación y con igualdad sustantiva entre hombres y mujeres libres de violencia." [54]

En el caso 2, la comisión de Salud en su programa de trabajo del primer año de ejercicio de en el apartado III referente a la organización de foros, eventos y viajes de trabajo, estableció que "Es responsabilidad de los legisladores vigilar que el marco normativo atienda las necesidades sociales y vigile por el interés público."[55] Con base a ello, reportó la vinculación con las personas físicas, morales, asociaciones civiles, académicos e investigadores, para colaborar en nuevas leyes o modificar las ya existentes en atención a las necesidades de los grupos vulnerables.

---

[52] Por Conflicto de interés me refiero a la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las y los legisladores, debido a intereses personales, familiares o de negocios.

[53] Por Declaración de intereses me refiero al documento oficial en el que se hace constar de manera veraz y completa, la información sobre intereses personales, familiares o de negocios, con el propósito de delimitar cuándo estos entran en conflicto con su función legislativa.

[54] Referido por la diputada Rocío Villarauz Martínez del grupo parlamentario de Morena, el 9 de julio de 2019.

[55] Consultar en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Salud2/Programa-Anual-de-Trabajo

En el caso 3, se tomaron en consideración los datos de la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados 2022 (ENASIC), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la propuesta de reforma de la jornada laboral.[56]

En el caso 4 referente a la regulación del uso de la inteligencia artificial se buscaron los elementos que fortalecieran el marco jurídico para proteger la confidencialidad, integridad y los datos personales.

Con referencia al tercer objetivo de esta categoría que consiste en vincular la responsabilidad parlamentaria con la función legislativa en el análisis y aprobación de las iniciativas, se fijaron tres indicadores.

El primero corresponde a la *Dictaminación en comisión.* En este sentido, las comisiones de: Educación, Salud y Puntos Constitucionales dictaminaron a favor de las leyes que analizaron y debatieron en los parlamentos abiertos. Por lo que los tres primeros casos tuvieron un valor de 4, ya que se cumplió con lo establecido en el marco normativo y fue funcional. No obstante, la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación tuvo un valor de 1 debido a que no dictaminó un proyecto de ley que regulara el uso de la inteligencia artificial.

En cuanto al segundo indicador *Aprobación en el Pleno*, el caso 1 y 2 tuvieron un valor de 4 a razón de que ambas dictaminaciones se votaron en el Pleno. Por ejemplo, en septiembre de 2019, la comisión de Educación sometió al Pleno los 3 dictámenes analizados en el parlamento abierto:

1) Ley General de Educación aprobada en lo general con 288 votos a favor, 129 en contra y cero abstenciones.
2) Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, aprobada en lo general con 251 votos a favor, 98 en contra y cero abstenciones.
3) Ley Reglamentaria del Artículo 3° de la Constitución Política, en materia de Mejora Continua de la Educación, aprobada en lo general con 284 votos a favor, 123 en contra y cero abstenciones.

[56] La ENASIC indica que las mujeres son en porcentaje las primeras cuidadoras de las infancias, de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad, es decir, que el 81% de las mujeres son cuidadoras principales de estos grupos vulnerables.

Asimismo, la comisión de Salud sometió a votación del Pleno, en octubre de 2019, la Ley General de Salud, -la cual dio origen al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi)- aprobándose en lo general con 290 votos a favor, 65 en contra y 42 abstenciones.

Por otra parte, en este indicador los casos 3 y 4, tuvieron un valor de 1 ya que no aprobaron ninguna iniciativa en el Pleno. Al respecto, los integrantes de la comisión de Puntos Constitucionales con base a las opiniones expresadas en dichos foros aprobaron el dictamen para reducir la jornada laboral de 48 a 40 horas semanales. No obstante, el 7 diciembre de 2023, representantes de la iniciativa privada y del Consejo Mexicano de Negocios (CMN), se reunieron personalmente con el presidente López Obrador para manifestarle sus inquietudes sobre este dictamen.

Derivado de dicho encuentro, la reforma fue pospuesta para su aprobación en el Pleno. Por otro lado, en marzo de 2024, el presidente de la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación a título personal presentó al Pleno, la propuesta de iniciativa de Ley Federal de Ciberseguridad, refiriendo que contemplaba las opiniones expresadas en el parlamento abierto. Su iniciativa fue turnada a la propia comisión para su análisis y dictaminación. Sin embargo, no fue dictaminada y tampoco aprobada en el Pleno de la Cámara.

Ahora bien, en cuanto al tercer indicador referente a la *Publicación en el Diario Oficial de la Federación*, los casos 1 y 2 tuvieron un valor de 4. Lo anterior, a razón de que la Ley General de Educación que abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa fue publicada en el DOF con fecha del 30 de septiembre de 2019.

Asimismo, el 30 de septiembre de 2020 se publicaron: la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros [57] y; la Ley reglamentaria del Artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora continua de la educación.[58]

Sobre el caso 2, con fecha 29 de noviembre de 2019 se publicó en el DOF, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, cuyo objeto fue cancelar el Sistema de Protección Social en Salud con su brazo operativo del Seguro Popular (creado en el periodo presidencial de Vicente Fox) para crear el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi).

Por otra parte, los casos 3 y 4, éstos obtuvieron un valor de 1 dado que no hubo ninguna publicación de ley en el DOF.

---

[57] Consulta en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSCMM_300919.pdf
[58] Consulta en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRArt3_MMCE_300919.pdf

Tabla 18

Estatus de las Iniciativas de los Estudios de Caso

Iniciativas	Aprobada en Comisión	Aprobada en el Pleno de la Cámara de Diputados	Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF)
Leyes Secundarias de la Reforma Educativa	Si	Si	Si
Ley General de Salud (creación del Insabi)	Si	Si	Si
Reforma de la Jornada Laboral	Si	No	No *
Hacia una regulación de la Inteligencia Artificial	No	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados.
Nota: Su aprobación fue hasta en la LXVII Legislatura en marzo de 2026 *

Categoría 4.2. Ética Parlamentaria

Esta categoría tiene como objetivo identificar si las comisiones promovieron normas de conducta conforme a la ética parlamentaria. Al respecto, los cuatro casos obtuvieron un valor de 1 porque no aplicaron *Canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto*.

Cabe precisar que no hay un Código de Ética que regule el parlamento abierto sólo existe un Código de Ética de la Cámara de Diputados, el cual no es de alcance para las y los diputados, sólo aplica a los funcionarios de la Cámara, el cual, no se ha actualizado desde el 2016. [59]

5.2. Hallazgos por Estudio de Casos

Como se refirió en el capítulo 4, cada estudio de caso podría alcanzar hasta 120 puntos en la sumatoria de las cuatro dimensiones. Una vez aplicada la MPA se identificó que el parlamento abierto realizado por la comisión de Educación (caso 1) fue el que obtuvo el mayor puntaje (67 puntos) y obtuvo una calificación de 6.

[59] Se evidencia a partir de la respuesta recibida por parte de la Cámara de Diputados con Oficio No. CE/P/LXVI/165/2025.

Con un punto menos, es decir con 66 puntos, está la comisión de Salud (caso 2), la cual obtuvo 6 de calificación.[60]

Por otra parte, el parlamento abierto realizado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; Trabajo y Previsión Social y; Seguridad Social (caso 3), obtuvo un puntaje de 59 y una calificación de 5. Por último, con el menor puntaje de 54, pero igual con una calificación de 5, se halló a la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación (caso 4).

Tabla 19

Puntajes por Estudio de Casos

Dimensión	Puntaje del Caso 1	Puntaje del Caso 2	Puntaje del Caso 3	Puntaje del Caso 4
Transparencia y Acceso a la Información Pública	15	15	15	15
Participación Ciudadana	20	19	19	19
Rendición de Cuentas	14	14	13	10
Responsabilidad y Ética Parlamentaria	18	18	12	9
Total	**67**	**66**	**59**	**53**
Calificación	**6**	**6**	**5**	**5**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la MPA.

[60] Recordando que para la obtención de la calificación se hace una regla de tres. Por ejemplo, en el caso 2 que obtuvo en total de las 4 dimensiones 66 puntos, éstos se multiplican por 10 dada la equivalencia a la máxima calificación y se divide el resultado entre los 120 puntos máximos. Lo cual dio como resultado 5.5 de calificación, la cual por redondeo sube a 6. Es decir, 66 X 10 = 660/120 = 5.5 que sube a 6 de calificación.

Tabla 20

Resultados por Dimensión y Estudio de Casos

Posición en la MPA	Resultados por Dimensión	Resultados del Caso 1	Resultados del Caso 2	Resultados del Caso 3	Resultados del Caso 4
Primer lugar	Participación Ciudadana	Participación Ciudadana	Participación Ciudadana	Participación Ciudadana	Participación Ciudadana
Segundo lugar	Transparencia y Acceso a la Información Pública	Responsabilidad y Ética Parlamentaria	Responsabilidad y Ética Parlamentaria	Transparencia y Acceso a la Información Pública	Transparencia y Acceso a la Información Pública
Tercer lugar	Responsabilidad y Ética Parlamentaria	Transparencia y Acceso a la Información Pública	Transparencia y Acceso a la Información Pública	Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas
Cuarto lugar	Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas	Responsabilidad y Ética Parlamentaria	Responsabilidad y Ética Parlamentaria

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la MPA.

Caso 1. Leyes Secundarias de la Reforma Educativa

Con base a los resultados de la MPA se identificó que la comisión de Educación de la LXIV Legislatura fue la comisión ordinaria que cumplió con mayor consistencia los lineamientos para la implantación del parlamento abierto. De tal modo que sus procesos organizacionales con mayor fortaleza institucional se ubicaron en la dimensión de participación ciudadana. En segundo lugar, se halló a la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria.

Por otra parte, los procesos organizacionales con debilidad institucional estuvieron en las dimensiones de: transparencia y acceso a la información pública y; rendición de cuentas. Cabe notar la diferencia de los resultados obtenidos por dimensión en donde en segundo lugar estuvo transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, en este estudio caso se halló en segundo lugar, la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria debido a los valores que obtuvo en los indicadores de: dictaminación en comisión, votación en el Pleno y publicación en el DOF.

Caso 2. Reforma a la Ley General de Salud (creación del Insabi)

La comisión de Salud de la LXIV obtuvo sus mejores valores en los indicadores de la dimensión de participación ciudadana. Cabe precisar que a diferencia del caso 1, aquí no se llevaron a cabo trabajos de parlamento abierto fuera de las instalaciones de la Cámara de Diputados. Por ello caso 1 obtuvo 67 puntos y caso 2 obtuvo 66 puntos.

Su segunda fortaleza se identificó en la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria, ya que como en el caso 1, también obtuvo 18 puntos debido a los valores obtenidos en los indicadores de: dictaminación en comisión, votación en el Pleno y publicación en el DOF.

Por otra parte, se identificó que la fortaleza del parlamento abierto decayó en la dimensión de transparencia y acceso a la información pública, siendo más notoria la debilidad institucional en la dimensión de rendición de cuentas, la cual quedó en último lugar.

Caso 3. Reforma de la Jornada Laboral

Las comisiones de Puntos Constitucionales; Trabajo y Previsión Social y; Seguridad Social de la LXV Legislatura, mostraron una mayor fortaleza en sus procesos organizacionales en la dimensión de participación ciudadana al realizar mesas de trabajo para analizar la propuesta de reducir el horario de la jornada laboral en México.

La dimensión de transparencia y acceso a la información pública se ubicó como su segunda fortaleza institucional. Sin embargo, los procesos organizacionales con debilidad institucional se hallaron en rendición de cuentas. A diferencia de los casos anteriores, la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria quedó en último lugar, dado que no hubo responsabilidad en: votación en el Pleno ni publicación en el DOF.

Caso 4. Regulación del uso de la Inteligencia Artificial

Una vez aplicada la MPA para el caso 4 referente al Foro “Hacia una regulación de la Inteligencia Artificial” realizado por la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la LXV Legislatura, se halló que la fortaleza institucional estuvo en la dimensión de participación ciudadana, seguida de la dimensión de transparencia y acceso a la información pública. En cambio, la debilidad de este parlamento abierto se reflejó en la dimensión de rendición de cuentas y, con mayor evidencia en la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria, la cual quedó en último lugar, debido a que no hubo responsabilidad en: dictaminación en comisión, votación en el Pleno ni publicación en el DOF.

Derivado de lo expuesto anteriormente, los resultados de la MPA representan evidencia de las fortalezas y debilidades de los procesos organizacionales de las comisiones para implementar el modelo del parlamento abierto. De tal modo que los indicadores establecidos en la MPA son un marco referencial para que los funcionarios y legisladores de la Cámara de Diputados tomen decisiones que permitan mejorar los procesos organizaciones y fortalecer la institucionalización del parlamento abierto a través de nuevas acciones, corrigiendo las que presentan debilidad o bien, eliminado las innecesarias.

5.3. Hallazgos Generales

Las cifras obtenidas a partir de la MPA revelan lo siguiente:

1. Ninguna de las cuatro dimensiones logró alcanzar el porcentaje máximo del 25%.
2. Ningún indicador logró obtener el valor máximo de 5 dado que ninguno logró superar los requisitos establecidos en el marco normativo.
3. La dimensión de Participación Ciudadana fue la que obtuvo los valores más altos en los cuatro estudios de caso, con el 16%.
4. Rendición de Cuentas fue la dimensión con los valores más bajos, obteniendo el 11%.
5. La dimensión de Rendición de Cuentas fue la más baja para los primeros dos casos en donde se logró la votación en el Pleno de la Cámara de Diputados y su publicación en el DOF. Sin embargo, la dimensión de Responsabilidad y Ética Parlamentaria obtuvo el menor porcentaje en los últimos dos casos en donde no hubo dictaminación en comisiones, votación en el Pleno ni publicación en el DOF.
6. Los dos casos de parlamento abierto realizados durante la LXIV Legislatura (2018-2021), fueron los mejores evaluados con una calificación de 6. En estos casos se dictaminó en comisión, se votó en el Pleno y los dictámenes se publicaron en el DOF.
7. Los dos casos de parlamento abierto realizados en la LXV Legislatura (2021-2024) obtuvieron una calificación reprobatoria de 5. En estos casos no se votó en el Pleno y no hubo publicación en el DOF.
8. La apertura a una mayor participación ciudadana no garantizó la votación de la ley en el Pleno ni su publicación en el DOF, lo que devela la nula incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones.
9. Existe una baja participación ciudadana a través de las plataformas digitales y redes sociales oficiales.

10. Las temáticas que se votaron en el Pleno y que se publicaron en el DOF fueron las que se consideran como temas de valencia (contempladas en la agenda gubernamental): educación y salud. Caso contrario, los temas de posición política (contempladas en la agenda política y legislativa) como la reforma de la jornada laboral y la regulación del uso de la inteligencia artificial, no alcanzaron consenso para ser sometidas a la votación en el Pleno.
11. Existen barreras formales e informales que obstaculizan la colocación de los temas de interés social por parte de la ciudadanía en la agenda legislativa, dado que estos se definen en la JUCOPO.
12. La modalidad mixta de parlamento abierto (virtual y presencial) no fue un factor organizacional que incidiera en los resultados, ya que, al comparar las audiencias públicas en modalidad mixta de la comisión de Educación con las realizadas de manera presencial por parte de la comisión de Salud, se identificó que ambos obtuvieron la calificación de 6. La situación anterior se evidencia también con los casos 3 y 4, en donde la modalidad mixta no alteró los resultados. Por ejemplo, el caso 3 (modalidad mixta) tuvo dos puntos más que el caso 4 (modalidad presencial), pero ambos obtuvieron una calificación de 5.
13. Las Legislaturas LXIV y LXV trabajaron en el contexto del COVID-19, sin embargo, en el 2020 -año más álgido de la pandemia- se realizaron más eventos de parlamento abierto.
14. La modalidad de parlamento abierto bajo comisiones unidas no garantizó que el dictamen fuera aprobado, tal como se identificó con el caso 3 que fue realizado por tres comisiones ordinarias de la LXV Legislatura, pero no logró votarse en el Pleno.

A partir de estas cifras en el siguiente capítulo se realiza el análisis comparativo de los usos y resultados del parlamento abierto frente a la expectativa del cambio de régimen de gobierno de México correspondiente al periodo 2018-2024.

Capítulo 6. Análisis de los Resultados de la Métrica de Parlamento Abierto (MPA)

El objetivo de este capítulo es contrastar los usos y resultados del parlamento abierto frente a la expectativa del fortalecimiento de la democracia representativa a través de las reformas impulsadas por las bancadas parlamentarias aliadas de la 4T.

Para ello, se retoma el enfoque teórico del institucionalismo organizacional que plantea que la fortaleza se define a partir de dos principios: la imposición de la norma y la estabilidad institucional. La imposición está relacionada al cumplimiento de los lineamientos para la implementación del parlamento abierto. La estabilidad se relaciona con la institucionalización del parlamento abierto a través del tiempo sin que las condiciones políticas como las distribuciones de poder y las preferencias subyacentes -de cada tres 3 años con la renovación de la Cámara de Diputados- alteren el uso del parlamento abierto.

Cabe precisar que este análisis se complementa con el enfoque de la acción colectiva para explicar -bajo el modelo de parlamento abierto-, los procesos de cooperación, coordinación y comunicación entre parlamentarios y los demás actores del ámbito público, privado y social.

Con base a lo anterior, el capítulo se compone de tres apartados. En el primero, se analizan y explican las 9 fortalezas y 15 debilidades identificadas en las cuatro dimensiones de la MPA. En el segundo apartado, se explican las fortalezas y debilidades organizacionales de las comisiones, precisando que el caso 1 tuvo 10 fortalezas y 14 debilidades; el caso 2 tuvo 6 fortalezas y 14 debilidades; el caso 3 tuvo 8 fortalezas y 16 debilidades; el caso 4 tuvo 7 fortalezas y 17 debilidades.

Asimismo, se contrastan las expectativas con los usos y resultados de los cuatro estudios de caso, lo que permitió identificar 6 coincidencias y 15 discrepancias. Estas últimas, dieron soporte para tipificar a los estudios de casos 1, 2 y 3 como *parlamentos abiertos decorativos* y; al caso 4 como *parlamento abierto insignificante*. Este diagnóstico expone los límites estructurales de una representación que se ha desconectado de sus bases sociales de origen.

En el tercer apartado, se presenta un análisis general sobre cómo las prácticas informales obstaculizan alcanzar los objetivos del parlamento abierto. Bajo estas condiciones, se observa a una Cámara que multiplica su actividad sin lograr traducirla en resultados sustantivos. Lo cual, se corrobora con el planteamiento de Cohen y Arato (1997), quienes refieren que paradójicamente, la izquierda que representa la diversidad social, el conflicto y la oposición, niega precisamente estos presupuestos.

Referimos que la no institucionalización del parlamento abierto socava la calidad de la representación, pero este argumento es matizado, ya que sus debilidades más que anomalías representan retos para la redefinición de las condiciones mínimas que permitan a la ciudadanía reencontrar el sentido de ser representada.

6.1. Análisis por Dimensión

Actualmente, las democracias en América Latina están en una etapa a la que se le ha denominado regresión democrática o autocratización, en donde el Estado se caracteriza por tener un régimen hibrido con defectos en la calidad democrática como: una justicia no permeable, desmovilización social, desafección ciudadana, democracia delegativa y ausencia de resultados.

En este sentido, se ha estudiado cómo la concentración del poder político, la cooptación estatal y la aplicación selectiva de las leyes, debilitan la capacidad institucional de obtener resultados de bienestar, transparencia y rendición de cuentas.

De aquí que una de las labores del científico social consista en articular la teoría con la metodología para construir evidencia objetiva que permita entender los ordenamientos institucionales y las motivaciones del comportamiento de los actores. Por lo que como científicos sociales tenemos la oportunidad de aportar a la construcción de la democracia a través de una reflexión crítica y propositiva sobre las instituciones del sistema político. Por ejemplo, la descripción y análisis de la hegemonía del poder en sus distintas esferas.

Bajo esta tesitura, se describe y analizan los procesos híbridos como el parlamento abierto, el cual se presenta con una apariencia democrática, pero que en su práctica limita a la mayor parte de la ciudadanía a expresar sus ideas y a colaborar en los asuntos legislativos.

Como se señaló con anterioridad, el planteamiento teórico del institucionalismo sostiene que las instituciones del Estado como los Congresos o Parlamentos son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones en términos de relaciones y situaciones orientadas a la transformación institucional a través de nuevas prácticas organizativas de representación y participación.

De tal modo que se emplearon cuatro dimensiones analíticas: 1) transparencia y acceso a la información pública; 2) participación ciudadana; 3) rendición de cuentas y; 4) responsabilidad y ética parlamentaria, considerando que la fortaleza institucional se fundamenta en dos dimensiones: imposición y estabilidad. La primera, se refiere al grado en que el marco normativo se cumple en la práctica.

La segunda, se refiere a que las instituciones son estables en la medida en que sobreviven no sólo al paso del tiempo, sino también a las condiciones políticas como las distribuciones de poder en cada periodo legislativo.

6.1.1. Transparencia y Acceso a la Información Pública

Las primeras acciones de parlamento abierto en el mundo y en México, estuvieron enfocadas a la transparencia y el acceso a la información. Sin embargo, a partir de los resultados de la MPA se identificó que, de los 6 indicadores de esta categoría, 3 procesos organizacionales presentaron fortaleza y, en 3 de ellos, debilidad institucional.

A partir de ello, se argumenta que tanto la adecuación del marco normativo, así como las acciones implementadas para la transparencia y acceso a la información pública no han generado cambios sustantivos en la legitimidad del poder legislativo. Lo anterior se sostiene con base al análisis sobre las tres categorías de esta dimensión: 1) transparencia reactiva; 2) transparencia activa y; 3) transparencia proactiva.

Categoría 1.1. Transparencia Reactiva.

Esta categoría busca fortalecer la legitimidad institucional y generar confianza ciudadana sobre el quehacer legislativo. Por ello, es crucial que las y los ciudadanos comprendan cómo y por qué se toman las decisiones, así como la publicación de las respuestas a las solicitudes de información, haciendo uso de un estilo simple y comprensible para una amplia gama de públicos.

No obstante, en los cuatro estudios de caso se identificó el incumplimiento de este indicador, lo que representa una debilidad institucional que requiere de ajustes organizacionales más que normativos debido a que existen lineamientos de transparencia, pero en la práctica, en la cotidianidad, no se refleja la atención del marco normativo.

Lo anterior, quedó evidenciado con el hecho de que no todas las comisiones habilitan un micrositio de internet en donde la ciudadanía pueda: 1) adquirir información suficiente y valiosa sobre el tema y; 2) realizar solicitudes de información sin hacer uso de otras plataformas más complejas como la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), la cual emite respuestas con un estilo confuso y su elevado tecnicismo jurídico que resulta poco comprensible para el público en general.

Categoría 1.2. Transparencia Activa.

Esta categoría representa una debilidad institucional para las comisiones ya que, al estar más enfocadas en la realización de eventos o reuniones, restan importancia a la publicación del número de solicitudes de información y al estatus de las respuestas.

Cabe precisar que estos datos estadísticos son relevantes para el monitoreo y evaluación de la transparencia legislativa por parte de organismos nacionales e internacionales como: la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (RLTL), ParlAmericas, Unión Interparlamentaria (UIP) y, para la Métrica de Gobierno Abierto de México. De tal manera que la publicación de estos datos permitiría un diagnóstico más confiable sobre la eficacia del parlamento abierto.

Por otra parte, se identificó que las comisiones publicaron las acciones de parlamento abierto en formatos de datos abiertos, interactivos, históricos, descargables y no propietario en sus respectivos micrositios y en sus respectivos informes de trabajo. Ello, representa una fortaleza, sin embargo, se da poca difusión y, sólo es conocido por una población minoritaria que está interesada en los temas legislativos. Por lo que esta fortaleza es susceptible a mejorarse.

Categoría 1.3. Transparencia Proactiva.

Las comisiones publicaron información general sobre el tema a tratar en el parlamento abierto, pero dicha información estuvo incluida en los dictámenes de su competencia, la cual resulta de difícil acceso para el grosso de la ciudadanía. De tal modo que esta práctica formal pareciera una fortaleza, sin embargo, es una debilidad institucional que no abona a la transparencia proactiva.

Por otro lado, el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana no fue integrado en ninguna de las dos Legislaturas, por ende, no existió un informe semestral ni general con información de interés público y, cuya divulgación resultara útil para la ciudadanía sobre los temas del parlamento abierto.

Por otra parte, la difusión y transmisión de los parlamentos abiertos en los medios de comunicación y redes sociales representa una fortaleza en la dimensión de transparencia debido a las acciones realizadas por la Secretaría General de la Cámara de Diputados y sus respectivas Secretarías y Direcciones Generales han facilitado que las sesiones sean transmitidas en vivo tanto en el canal de televisión del Congreso como en YouTube y Facebook.

Luego entonces, la combinación de las técnicas de información y los resultados de la MPA, permitieron delinear una cartografía mucho más precisa sobre esta dimensión del parlamento abierto.

6.1.2. Participación Ciudadana

Los resultados de la MPA revelan que esta dimensión fue la de mayor fortaleza institucional, pero también presentó debilidades como la baja interacción de la ciudadanía a través de las TIC y redes sociales. Al respecto, refiero que la participación ciudadana se caracteriza por no ser lineal ni homogénea. No es lineal a razón de que no solo se limita a una relación representantes-representados, sino que se produce en distintos ámbitos dadas las interrelaciones con otros actores del sistema político.

Asimismo, no es homogénea debido a que, desde distintos medios, cada sector de la sociedad expresa la pluralidad de sus ideologías e intereses (económicos, políticos y sociales) tanto locales como transnacionales. Esta pluralidad de ideas e intereses activa las interrelaciones sociales de forma transversal, que si bien, enriquece el diálogo y el debate, también llega a complejizar la toma de decisiones y la construcción de acuerdos.

Desde el enfoque analítico de la acción colectiva se argumenta que la participación de los diversos sectores en el parlamento abierto amplía las posibilidades para una representación objetiva de los intereses de la mayoría de la población. Bajo esta tesitura, el análisis de esta dimensión requirió de indicadores que diagnostiquen la comunicación bidireccional entre legisladores y ciudadanía (de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba), pero también horizontal entre los mismos grupos sociales, considerando que la acción por la democracia se inicia en la sociedad donde se encuentra la política real -la asimetría, el pluralismo, la confrontación entre élites y grupos sociales- y no en las instituciones (Galli, 2013).

Por lo que el parlamento abierto se ha convertido en un campo de fuerzas transversal entre actores del ámbito público, privado y social, pero también entre estos mismos. Con base a ello, se establecieron cuatro categorías analíticas: 1) participación ciudadana funcional; 2) vinculación con la ciudadanía; 3) inclusión y diversidad; 4) uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y redes sociales. Las cuales se analizan a continuación.

Categoría 2.1. Participación Ciudadana Funcional.

Bajo esta categoría se buscó identificar las acciones realizadas para la promoción de la participación ciudadana directa, proactiva y deliberativa, tomando en consideración que las comisiones son las encargadas de elaborar informes, opiniones, resoluciones y dictámenes, auxiliándose de las sugerencias y planteamientos de grupos sociales vinculados a sus temáticas.

En este sentido, se identificó que las comisiones establecieron mecanismos físicos y digitales para la participación ciudadana como: habilitación de correos electrónicos, micrositios de internet, redes sociales, números telefónicos, atención directa en sus oficinas, así como el acceso (previo registro) a los foros y audiencias públicas. A través de estos mecanismos las personas interesadas en las temáticas del parlamento abierto hicieron llegar sus opiniones y sus propuestas para participar como ponentes o bien, para asistir como público en general. Dado que estos procesos organizacionales fueron funcionales, representan una fortaleza institucional.

Por otro lado, las cuatro comisiones implementaron prácticas informales dado que hay reglas no escritas que son determinadas con base a sus respectiva dinámica o proceso interno de trabajo, pero orientadas a promover la participación ciudadana funcional. Por ejemplo, las comisiones de Educación y Puntos Constitucionales hicieron parlamentos abiertos en modalidad mixta (virtual y presencial) con el fin de ampliar la interacción en las mesas de trabajo.

Lo anterior, permite explicar el por qué los parlamentos abiertos tienen diferentes usos y resultados no sólo en otros periodos legislativos, también en una misma legislatura. De aquí que se identifique que las prácticas organizacionales de las comisiones redefinen los márgenes de la participación ciudadana.

Por otro lado, desde el institucionalismo organizacional se generan explicaciones en torno a los patrones de acción que se producen en el parlamento abierto, entendiendo a estos patrones de acción como todas aquellas acciones de los actores involucrados, quienes no siempre obtienen lo esperado. Es decir, la apertura a una mayor participación ciudadana no garantiza que una ley se someta a votación en el Pleno y, por ende, su respectiva publicación en el DOF.

Lo anterior permite señalar que no todos los parlamentos abiertos culminan con un producto de ley publicado en el DOF. Por lo que el parlamento abierto es un mecanismo que puede fortalecer la legitimidad del poder estatal, pero también es un recurso estratégico de negociación entre los actores para proteger sus respectivos intereses. Esto no significa una debilidad institucional, sino que reconfigura el poder del Estado a consecuencia de la redefinición de los modos de gobernar y de legislar en el sistema político mexicano.

Categoría 2.2. Vinculación con la Ciudadanía.

Las comisiones para alcanzar sus objetivos establecen vínculos con diversos actores sociales afines a sus temas. Al respecto, uno de los indicadores que mostró fortaleza institucional fue el tener un contacto más directo y cercano con la gente, brindando acceso a las instalaciones de la Cámara de Diputados, aunque por cuestiones de logística y seguridad se hizo con un registro previo.

Ahora bien, otra forma de promover el contacto con los representados es la realización de reuniones o sesiones de trabajo en otras instalaciones externas a la Cámara de Diputados. Sin embargo, sólo la comisión de Educación realizó su parlamento abierto tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Las otras comisiones únicamente llevaron a cabo sus foros y audiencias en el Palacio de San Lázaro.

Por otro lado, cabe destacar que derivada de una exhaustiva indagación en cuanto al número de asistentes, las comisiones no reportaron una cifra total, lo que representa un elemento de debilidad organizacional en torno a la vinculación con la ciudadanía.

Tabla 21

Vinculación Ciudadana en los Estudios de Casos

Parlamento Abierto	No. de Mesas de trabajo	No. de Asistentes	No. de Propuestas Ciudadanas
Caso 1. Leyes secundarias de la Reforma Educativa	3	Sin cifra oficial	Más de 3,000
Caso 2. Reforma a la Ley General de Salud (creación del Insabi)	6	Sin cifra oficial	Sin cifra oficial reportada
Caso 3. Reforma de la Jornada Laboral	4	Sin cifra oficial	Sin cifra oficial reportada
Caso 4. Regulación del uso de la Inteligencia Artificial	3	360	5,000

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados.

Categoría 2.3. Inclusión y Diversidad.

La democracia si bien es ampliamente elogiada, hay desacuerdo sobre cómo entenderla como un ideal político y sobre cuál es la mejor manera de traducir el ideal en la toma de decisiones colectiva (Risse, 2023, p. 49).

En este sentido, el discurso teórico se ha hecho más inclusivo, refiriendo con más frecuencia a una combinación de actores y a estructuras más horizontales, en donde cobra relevancia la toma decisiones acerca de cómo construir sociedades con igualdad de oportunidades, inclusivas y democráticas (Whittingham, 2010).

Desde el enfoque teórico del institucionalismo organizacional, la participación de la sociedad es posible a través de los mecanismos institucionales, pero también está limitada tanto por el marco normativo como por las prácticas informales de las comisiones. A partir de lo anterior, se argumenta que existen límites en la participación ciudadana que implican que los diversos actores, haciendo uso de sus roles y recursos (económicos, de información, de influencia, etc.), se expresen a través de diferentes medios o mecanismos formales e informales para incidir en las decisiones legislativas y obtener el mayor beneficio.

El análisis transversal de esta categoría requirió identificar cómo se dio la participación ciudadana en condiciones de inclusión y diversidad, tomando en consideración que el parlamento abierto no garantiza la inclusión de todos los sectores sociales.

Cabe precisar que, si bien en las convocatorias se especificaron los perfiles de los participantes, promoviendo una participación plural, ello no implicó una igualdad sustantiva en el número de participaciones en términos de equidad de género, edad, ni de pertenencia o afiliación a los sectores empresariales, académicos, organizaciones civiles e incluso no hubo una igualdad en la participación de los funcionarios federales, estatales y municipales.

A través de las técnicas de investigación se buscó obtener cifras que reflejaran los porcentajes de inclusión y diversidad sobre la participación ciudadana en los parlamentos abiertos, sin embargo, estos datos no son generados por la Cámara de Diputados a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Únicamente se halló en un documento de investigación sobre el parlamento abierto referente a la creación del Insabi (Bolio, 2021), que tuvieron 75 ponentes, de los cuales, 52 fueron hombres y 28 mujeres.

De este total, 36 fueron de funcionarios, 18 de académicos, algunos de los cuales trabajan para instituciones públicas, diez representantes de iniciativa privada y nueve de sociedad civil organizada y dos de instituciones internacionales. Por otra parte, se identificó que la participación de los hombres prácticamente fue el doble con respecto a las mujeres, 95 intervenciones frente a 50 intervenciones (Bolio, 2021, pp. 106-107).

En cuanto a los otros tres estudios de caso, las comisiones no reportaron cifras de los ponentes ni asistentes con base a su género o profesión. De tal forma que la aparente fortaleza de los procesos formales destinados a la inclusión y diversidad de la participación ciudadana, en términos prácticos representan una debilidad institucional.

Por lo tanto, se argumenta que el parlamento abierto no es un espacio homogéneo para la participación, sino que es un campo de poderes en pugna de fuerzas dispares, en que el que prevalece una relación unidireccional con la ciudadanía, así como el control y limitación de la participación.

Categoría 2.4.1. Uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y redes sociales.

Las instituciones para ganar legitimidad han incorporado la participación de los grupos afectados en la toma de decisiones. Derivado de ello, han surgido teorías orientadas a una mayor participación ciudadana, más allá del simple hecho de votar (Monsiváis, 2006).

Desde la perspectiva teórica del institucionalismo organizacional se analiza el replanteamiento de la legitimidad del Estado a partir del parlamento abierto, el cual ha tenido como objetivo político- institucional ser una nueva forma de gobernanza legislativa que involucra la participación y colaboración de la ciudadanía. De tal modo que el uso de las TIC y de las redes sociales son herramientas para entablar una comunicación más directa e inmediata con la ciudadanía.

Con base a ello, la Cámara de Diputados ha invertido recursos para la difusión de su canal de televisión y de YouTube, así como de sus redes sociales. En tal sentido, las comisiones publican datos sobre su labor legislativa, pero esta información queda en el plano informativo ya que no se promueve una comunicación bidireccional debido a que no hay una interacción directa e inmediata con la gente. Siendo esta categoría una debilidad institucional en el parlamento abierto.

Lo anterior no significa que las TIC y las redes sociales no sean vías de comunicación efectivas para una comunicación bidireccional, sino que la baja participación ciudadana requiere explicarse a profundidad, considerando que hay otras formas de relacionarse con el orden político, como lo es la indiferencia mediante la cual se expresa la inconformidad y rechazo.

Categoría 2.4.2. Participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales.

Esta categoría mostró debilidad institucional. Al respecto, se refiere que la baja participación ciudadana en los asuntos legislativos puede explicarse debido: a) una desafección ciudadana que se traduce en una desconfianza e inconformidad de la función eficiente y eficaz del poder legislativo; b) déficit de representación que se traduce en no compartir las mismas ideologías e intereses entre representantes y representados, en la nula o baja vinculación con la ciudadanía debido a una comunicación unidireccional y; c) captura de grupos de interés para la legitimación de las decisiones gubernamentales.

Recordemos que únicamente el caso 3 -referente a la reforma de la jornada laboral- fue el tema que generó una mayor participación a través de estas plataformas, sin embargo, los comentarios expresados en estos canales de comunicación no garantizaron una presión social para que las y los diputados votaran en el sentido de lo expresado por la ciudadanía.

Luego entonces, la baja participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales puede explicarse a razón de que la gente no percibe que sus opiniones sean consideradas, además de que sus comentarios no suelen tener una respuesta directa por parte de los legisladores.

Cabe referir que la vitalidad de la democracia se construye participado porque votar es participar, lo mismo que marchar y opinar en redes sociales sobre tema púbicos es participar. Por lo que al limitar la participación se pierde la legitimidad política (Dussauge, 2025).

El corolario de este ejercicio comparado permite sustentar que, si bien esta dimensión logró los valores más altos en la MPA, en ella también se identificaron debilidades. Por ejemplo: se identifica una activa participación por parte de un constreñido número de actores sociales; existen límites institucionales que incentivan la participación proactiva en la construcción de acuerdos; se mantiene una desafección ciudadana y; se produce una baja participación a través de las TIC y redes sociales.

Estas circunstancias adversas son importantes de exponer para explicar el por qué el parlamento abierto no ha logrado alcanzar su objetivo de reivindicar la soberanía popular en la toma de decisiones en materia legislativa.

6.1.3. Rendición de Cuentas

La Unión Interparlamentaria (UIP) ha detectado el rol estratégico de los parlamentarios para el cumplimiento de los 17 objetivos de la Agenda 2030, dado que el poder Legislativo es el poder público encargado de emitir las normas para regular la vida en sociedad. Entre sus funciones están: 1) representación; 2) legislación; 3) fiscalización y; 4) presupuestal.

En este sentido, uno de los objetivos político-institucionales del parlamento abierto es la promoción de una mayor rendición de cuentas, la cual continúa representando una debilidad institucional no sólo en México, también en gran parte de Latinoamérica. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), refirió que la región está sumida en tres trampas: 1) bajo crecimiento económico y poca productividad; 2) alta desigualdad y baja movilidad social; 3) bajas capacidades institucionales y una gobernanza poco efectiva. Entre estas últimas, están los resultados deficientes en materia de rendición de cuentas y el combate a la corrupción (CEPAL, 2025b).

Bajo este contexto, se expone que el modelo de parlamento abierto se limita a foros o audiencias públicas, sin profundizar en otras acciones de apertura parlamentaria como: la información y justificación de las decisiones; el escrutinio y fiscalización y; el presupuesto abierto.

Categoría 3.1. Información y Justificación.

Bajo el enfoque del institucionalismo organizacional, las comisiones ejercen un poder político debido a que monopolizan la definición de la agenda, la información y la experiencia legislativa (Shepsle, 2007). En este sentido, aunque exista un marco normativo común que define las funciones de las comisiones, existen diferencias organizacionales y operativas en cada comisión debido a la complejidad de sus respectivas temáticas, el personal requerido e incluso debido a los perfiles de los legisladores que las integran.

Lo anterior, complejiza la organización y el proceso de la toma de decisiones. De tal modo que las comisiones requieren no solamente que su funcionamiento esté regulado jurídicamente, también requieren indicadores observables de los principios democráticos; de representatividad, efectividad, inclusión, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Bajo el modelo de parlamento abierto no es suficiente la publicación de la información del quehacer legislativo, también es esencial la justificación de sus decisiones. Por ello, se propuso el indicador referente a la *Publicación del plan de acción de parlamento abierto de las comisiones, actualizando periódicamente la información sobre el estatus de sus fases; elaboración, implementación, monitoreo y evaluación*.

Los resultados de la MPA reflejan debilidad en este proceso toda vez que las comisiones de Educación y Salud de la LXIV Legislatura, -posterior a la publicación de sus dictámenes en el DOF- no realizaron una evaluación final del impacto de sus respectivos dictámenes.

Por ejemplo, en el caso 2, en el que se aprobó la creación del Insabi, dicha institución fracasó en su capacidad de respuesta al sistema de salud. Derivado de ello, en 2022, fue reemplazado por el sistema IMSS- Bienestar.[61]

Por otro lado, los casos sobre la reforma a la jornada laboral y la regularización del uso de la inteligencia artificial sólo publicaron información previa y durante los parlamentos abiertos, faltando la difusión de la información sobre el seguimiento y evaluación de estos. Por otra parte, la rendición de cuentas no sólo se limita a cuestiones presupuestales, también refiere al modo en que se toman las decisiones y su impacto en la ciudadanía. Generalmente, la justificación de las decisiones suele ser una debilidad en la institución parlamentaria que no abona al estado de derecho. [62]

Derivado de lo anterior, se estableció el indicador de la *Incorporación en los dictámenes de las comisiones la información sobre cómo fueron atendidas e incluidas las recomendaciones, peticiones y/o sugerencias ciudadanas, especificando cuáles fueron rechazadas, así como los motivos que justifiquen estas decisiones*.

En este sentido, las comisiones de los primeros tres estudios de caso para sus respectivas dictaminaciones se sustentaron en las peticiones y recomendaciones de los distintos actores que participaron en los parlamentos abiertos, sin embargo, no especificaron qué sugerencias fueron rechazadas. Por otro lado, el estudio de caso 4 referente a la regulación de la IA no logró la elaboración de un dictamen posterior al parlamento abierto.

Desde una perspectiva teórica, estos hallazgos dialogan con los aportes de Pitkin (1985) y Habermas (1997), quienes referían que la legitimidad de la representación descansa en la transparencia de los actos públicos y en la posibilidad de justificar decisiones ante la ciudadanía.

Por consiguiente, el parlamento abierto se inscribe como un mecanismo intrínseco para la legitimidad institucional y la democracia representativa, sin embargo, se evidencia debilidad institucional en la justificación de las decisiones legislativas, la cual es esencial para fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad del quehacer legislativo.

---

[61] Uno de los factores de su fracaso fue el organizativo, pues durante dos años (2020 y 2021) el INSABI no contó con manuales de organización general, específicos ni de procedimientos. Con lo que no hubo certeza de sus procesos ni dentro del propio instituto recién creado, ni entre los entes públicos que debía coordinar (Martínez, 2023).

[62] Estado de Derecho se refiere al principio de gobernanza por el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas están sometidas a leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=97

Categoría 3.2. Escrutinio y Fiscalización.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha reportado un 69% de insatisfacción por la democracia en la región, particularmente, el 61% de la población mexicana manifestó su descontento por los resultados alcanzados por los regímenes democráticos. (CEPAL, 2025b).

Los porcentajes de la CEPAL se derivan de diversas causas entre las cuales está el estancamiento de la lucha contra la corrupción e impunidad, así como la poca efectividad de las acciones de escrutinio y fiscalización. Lo anterior refleja la necesidad de una restructuración organizacional en las instituciones políticas, entre ellas, el congreso mexicano.

Con base a ello, se consideró el indicador referente a la *Publicación de las evidencias sobre las peticiones y/o sugerencias ciudadanas en los micrositios de internet de las comisiones*. En este sentido, los primeros tres estudios de caso cumplieron con los requisitos básicos establecidos en el marco normativo en materia de escrutinio y fiscalización toda vez que publicaron las versiones estenográficas de los foros en donde se expresaron las opiniones ciudadanas.

Sin embargo, estas publicaciones resultan un proceso confuso para el público en general ya que existen múltiples vínculos de internet a los que se tienen que acceder para ubicarlas en la página de internet de la Cámara de Diputados. Además, por cada día del evento, el documento suele contener más de 200 páginas.

Por otro lado, el estudio del caso 4 no cumplió con los requisitos básicos establecidos en el marco normativo y su funcionamiento mostró deficiencias ya que en la iniciativa de la Ley Federal de Ciberseguridad del presidente de la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la LXV Legislatura, no se incluyeron las referencias de qué actores y qué sugerencias se tomaron en consideración para su elaboración, así como tampoco se justificaron las propuestas excluidas. Por lo tanto, este rubro presentó debilidad institucional al no presentar evidencia de la incidencia de los participantes en los parlamentos abiertos.

Otro indicador de esta categoría es el *control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado*. Al respecto, se identificó que ningún estudio de caso lo aplicó, lo que representa una debilidad institucional por parte de las comisiones, tomando en consideración que es un recurso de gran valía para subsanar los vacíos informativos acerca del uso del parlamento abierto, lo cual fortalecería a las acciones en materia de rendición de cuentas.

Asimismo, el indicador referente al *Establecimiento y aplicación de las sanciones correspondientes a las y los diputados por incumplimiento a sus funciones* es esencial para la restauración de la confianza ciudadana. Sin embargo, en ningún estudio de caso se aplicaron sanciones a las y los legisladores. Cabe aclarar que la Cámara de Diputados no ofreció información sobre las razones por las que no se aplicaron las sanciones.

Luego entonces, no se logró diferenciar si no hubo sanciones debido a que si atendieron sus funciones o porque hubo discrecionalidad ante el incumplimiento. De tal modo que la ambigüedad en torno a cómo se aplica este indicador representa una debilidad para la Cámara de Diputados en materia de rendición de cuentas.

Categoría 3.3. Presupuesto Abierto.

Desde décadas atrás, la legitimidad de la Cámara de Diputados se deterioró a consecuencia de la información difundida en los medios de comunicación sobre: los lujos, los viajes y los gastos de las y los diputados. Por lo que uno de los rubros fundamentales en materia de parlamento abierto es la publicación del gasto ejercido para el desempeño legislativo.

Al respecto, la Cámara de Diputados actualizó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para establecer que las comisiones tienen la obligación de notificar el uso del presupuesto recibido para el desempeño de las funciones. No obstante, el presupuesto de los parlamentos abiertos no se publica de manera específica, lo cual representa una debilidad de este proceso organizacional.

Con lo expuesto anteriormente, se evidencia debilidad en los procesos organizacionales en materia de rendición de cuentas ya que los 6 indicadores de esta dimensión mostraron los valores más bajos de la MAP. De tal forma que este eje representa una tarea pendiente para la Cámara de Diputados.

6.1.4. Responsabilidad y Ética Parlamentaria

A lo largo de la historia de la democracia se ha presentado una dialéctica entre lo teórico y lo empírico, es decir, entre las expectativas y los resultados alcanzados, los cuales suelen contradecirse. En este sentido, muchas de las principales defensas epistémicas de la democracia son a priori, mientras que las críticas epistémicas a la democracia tienden a ser a posteriori o empíricas (Brennan, 2018).

Veamos, la democracia representativa ha sido el modelo democrático con mayor respaldo en el mundo, sin embargo, en los últimos años se ha agudizado el debate en torno a sus resultados no alcanzados debido a factores como el influyentísimo político, nepotismo, la opacidad en la toma de decisiones, entre otros, que han fomentado la desconfianza ciudadana en la labor de sus representantes en el congreso.

De aquí la relevancia de que la representación legislativa se asuma bajo determinados estándares de responsabilidad con base a las necesidades y demandas de sus representados. Por lo tanto, el establecimiento y cumplimientos de estos estándares se reflejarían en productos concretos como la aprobación de leyes o decretos y, su respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Ahora bien, para la dignificación de la labor legislativa que se ha visto afectada principalmente por los conflictos y las faltas de respeto que se manifiestan en el congreso, uno de los objetivos del parlamento abierto consiste en fortalecer la ética parlamentaria, la cual, coadyuva a que los parlamentarios asuman una conducta orientada por la honestidad, el respeto y el compromiso en cada etapa del proceso legislativo. Por lo que dada la relevancia de la responsabilidad y de la ética parlamentaria en la democracia representativa, estas dos dimensiones se incluyeron en la MPA.

Categoría 4.1. Estándares de Responsabilidad Parlamentaria. Un instrumento para fortalecer la responsabilidad en el quehacer legislativo es la declaración de conflictos de interés -en caso de haberlos- cuando en los parlamentos abiertos se analicen temas y se tomen decisiones en que se vean involucrados los intereses personales de las y los diputados. Al respecto, ningún legislador realizó una declaración de conflictos, ya que no están obligados a presentarla.

Es dable señalar que durante la investigación se identificó que algunos presidentes de las comisiones posterior a su función legislativa fueron funcionarios en instancias gubernamentales vinculadas a los temas que abordaron en el parlamento abierto. Por ejemplo, la presidenta de la comisión de Educación, diputada Adela Piña Bernal cuando culminó su periodo legislativo fue asignada como Titular de la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros (USICAMM).

Asimismo, el presidente de la comisión de Puntos Constitucionales, diputado Juan Ramiro Robledo Ruiz Titular, posteriormente a su cargo como legislador, fue nombrado Titular de la unidad Enlace de la Secretaría de Gobernación.

De tal manera que la declaración de conflicto de interés representa un recurso para transparentar los intereses personales de las y los legisladores sobre los asuntos que se abordan en los parlamentos abiertos, lo cual abonaría al cumplimiento de los estándares de responsabilidad legislativa.

Ahora bien, en los cuatro estudios de caso observamos acciones para promover el respeto pleno a los derechos de los grupos poblacionales vulnerables durante las fases del parlamento abierto. Este indicador de la MPA refleja fortaleza en cuanto a la responsabilidad de las y los legisladores con los grupos vulnerables, lo cual contribuye a la democracia representativa.

En este sentido, desde la emisión de la convocatoria hasta la redacción de las iniciativas se incluyeron referencias jurídicas para la protección de los grupos vulnerables como: las y los menores de edad, las personas de escasos recursos que no cuentan con seguridad social, los trabajadores que se han visto afectados por la sobrecarga de trabajo, así como las personas afectadas por ataques cibernéticos o el robo de su identidad.

Por otro lado, una forma de vincular la responsabilidad parlamentaria con la función legislativa es a través de la dictaminación de las iniciativas en la comisión, la votación en el Pleno y su respectiva publicación en el DOF.

De tal modo que la responsabilidad abarca no sólo la organización de foros, sino también las recomendaciones reflejadas en la productividad legislativa en términos de aprobación de leyes. Al respecto, sólo las comisiones de Educación y Salud lograron consolidar los temas del parlamento abierto, votando y aprobando sus respectivos dictámenes en comisión y en el Pleno de la Cámara de Diputados, dictámenes que fueron avalados por el Senado y que se publicaron en el DOF, tales como: Ley General de Educación; Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros; Ley Reglamentaria del Artículo 3° de la Constitución Política, en materia de Mejora Continua de la Educación y la Ley General de Salud.

Por otra parte, el parlamento abierto referente a la reforma de la jornada laboral no logró obtener consenso para ser votado en el Pleno dado que un grupo del sector empresarial buscó el respaldo del titular del ejecutivo federal para frenar tal votación. Por lo que la pertenencia del (a) presidente de comisión al grupo parlamentario aliado al partido del presidente de la República no fue una garantía para que el dictamen fuera votado en el Pleno.

Ahora bien, el caso 4 referente a la regulación del uso de la IA, tuvo un dictamen en comisión y, por ende, no hubo votación en el Pleno ni publicación en el DOF. Por lo que, se identifica una debilidad institucional de obtener resultados concretos como la publicación de la iniciativa o reforma de ley.

Categoría 4.2. Ética Parlamentaria

La ética parlamentaria tiene implicaciones morales para cada legislador por lo que su valoración requiere apegarse a un conjunto de patrones de conducta establecidos en un código de ética. Al respecto, la Cámara de Diputados tiene un código que no es de alcance para las y los diputados sólo para los funcionarios, lo cual es una debilidad para la cultura organizacional de la institución.

Cabe señalar que, en 2017, en México se declaró "El día de la Integridad" el 9 de cada mes con el objetivo de visibilizar los valores éticos de los servidores públicos.[63] Sin embargo, se deja fuera la visibilidad del quehacer legislativo. Lo cual se evidencia con el hecho de que ninguna comisión dispuso de canales de denuncia para reportar conductas indebidas por parte de las y los diputados durante el parlamento abierto. De tal forma que la ética parlamentaria representa una debilidad institucional para la Cámara de Diputados.

Recapitulando lo anterior, a partir de la MPA se identificaron en los procesos organizacionales de las comisiones: 9 fortalezas (3 en transparencia y acceso a la información pública; 3 en participación ciudadana y; 3 en responsabilidad y ética parlamentaria), y 15 debilidades (3 en transparencia y acceso a la información pública; 3 en participación ciudadana; 6 en rendición de cuentas y; 3 en responsabilidad y ética parlamentaria).

Las 15 debilidades institucionales del parlamento abierto permitieron identificar y explicar la problematización en los procesos organizacionales que obstaculizan mejorar las relaciones entre representantes y representados, así como la participación ciudadana en los procesos y decisiones legislativas.

Lo anterior significa romper con la concepción oficial de que el parlamento abierto sea un mecanismo institucional orientado a mejorar las relaciones entre representantes y representados a razón de que sus propias prácticas han propiciado que la participación ciudadana esté limitada y restringida por criterios políticos, normativos y organizacionales.

[63] Acuerdo publicado en el DOF del 12 de octubre de 2018.

Tabla 22

Fortalezas y Debilidades Institucionales del Parlamento Abierto

Dimensión	Fortalezas	Debilidades
Participación Ciudadana	3	3
Transparencia y Acceso a la Información Pública	3	3
Responsabilidad y Ética Parlamentaria	3	3
Rendición de Cuentas	0	6
Total	**9**	**15**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la MPA.

Las cifras anteriores permiten señalar que el parlamento abierto es un mecanismo débil bajo un diseño que hace obtener resultados insignificantes. Esto se refleja en las discrepancias entre las expectativas con los usos y resultados del parlamento abierto. Por lo que en el siguiente apartado se describen, analizan y se explican dichas discrepancias, así como las coincidencias que llegaron a tener.

6.2. Análisis por Estudio de Casos

Para iniciar con el análisis de los cuatro estudios de caso de parlamento abierto, cabe precisar que dicho mecanismo se ha apoyado de diferentes estrategias de vinculación y colaboración como: foros, audiencias, mesas de trabajo o consultas públicas. Lo cual ha propiciado la confusión y la idea limitada de que consista en un evento.

Por lo tanto, hay que destacar que este mecanismo de la gobernanza legislativa abarca más acciones encaminadas a mejorar las relaciones entre representantes y representados, teniendo como ejes rectores: la transparencia y acceso a la información pública; participación ciudadana; rendición de cuentas y; responsabilidad y ética parlamentaria.

En este sentido, el parlamento abierto no sólo se limita a una fase previa a la dictaminación en comisiones, sino que puede presentarse en cualquiera de las fases del proceso legislativo desde la redacción de la iniciativa, discusión, aprobación, publicación e incluso posterior a la entrada en vigor de la iniciativa.

No obstante, los procesos organizacionales de las comisiones han dificultado su institucionalización toda vez que no hay una formalidad ni universalidad de sus procedimientos. Evidencia de lo anterior se presentó en la LXIV Legislatura (2018-2021), en donde, 20 comisiones de las 46 comisiones ordinarias que se instalaron solamente participaron en 26 parlamentos abiertos. Asimismo, de las 51 comisiones ordinarias instaladas en la LXV Legislatura (2021-2024), solamente 4 comisiones participaron en 5 parlamentos abiertos.

De tal modo que el análisis del estudio de casos toma como referencia el contexto que se generó con el cambio en la representación política en las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados, las cuales abarcaron el periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien generó expectativas en torno al fortalecimiento de la democracia representativa bajo su retórica de que "en la verdadera democracia es el pueblo el que manda." [64]

Bajo este contexto, se señala que la expectativa democrática quedó en la retórica ya que se identificaron discrepancias entre los objetivos y los resultados del parlamento abierto. Con base al cumplimiento de los objetivos -desde el enfoque del institucionalismo organizacional- se puede explicar qué tipos de parlamentos abiertos se implementan en la Cámara de Diputados, los cuales pueden ser: decorativos, insignificantes o aspiracionales.

El decorativo representaría ser un recurso que sólo se aplica para ganar legitimidad sin realizar cambios a profundidad en el andamiaje institucional. El insignificante consiste en ser un modelo que pareciera generar cumplimiento en sus objetivos, pero su presencia hace poco o nada por modificar las problemáticas y debilidades institucionales. El aspiracional consiste en ser un modelo con diseños y reglas de improbable cumplimiento en el presente, pero con la esperanza de que se cumplan en el futuro.

Por lo tanto, la identificación del tipo de parlamento abierto sirve de soporte para exponer su capacidad institucional para mejorar las relaciones entre representantes y representados y, ampliar la participación ciudadana en los procesos y decisiones legislativas.

[64] https://www.reforma.com/en-democracia-el-pueblo-manda-amlo/ar2818075

6.2.1. Caso 1. Leyes secundarias de la Reforma Educativa

Este estudio de caso fue el que obtuvo los mejores resultados en los indicadores de la MPA, (67 puntos de los 120 puntos máximos a alcanzar), sin embargo, sólo consiguió una calificación de 6 a pesar de que se publicaron en el DOF las iniciativas planteadas en las audiencias públicas del parlamento abierto organizadas por la comisión de Educación de la LXIV Legislatura.

Lo anterior, conlleva a analizar cómo los procesos organizacionales dificultaron que este estudio de caso obtuviera una mejor puntuación en la MPA. En primera instancia, su mayor fortaleza estuvo en la dimensión de participación ciudadana, pero tuvo su mayor debilidad en el indicador referente a la participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales. Bajo este indicador se reflejan dos contradicciones.

La primera contradicción consiste en que en las Leyes secundarias de la Reforma Educativa se hizo énfasis en el uso de las TIC para garantizar la excelencia y la equidad de los servicios educativos, sin embargo, la comisión no utilizó estas herramientas para promover la comunicación directa e inmediata con la ciudadanía.

La segunda contradicción identificada fue que el objetivo del parlamento abierto buscaba escuchar las voces y opiniones de los estudiantes que generalmente hacen uso de estas herramientas digitales, sin embargo, no hubo participación del sector estudiantil durante las audiencias públicas, únicamente estuvieron como espectadores.

En segunda instancia, la dimensión de transparencia y acceso a la información pública presentó debilidad institucional en: 1) publicación de las respuestas a las solicitudes de información, haciendo uso de un estilo simple y eficiente, que apunte a generar información comprensible para una amplia gama de públicos; 2) publicación del número de solicitudes de información presentadas y el estatus de las respuestas en la página de internet de la Cámara de Diputados y; 3) publicación y difusión de los informes semestrales del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana. Los dos primeros indicadores no fueron atendidos por la comisión de Educación y, el tercero no tuvo atención por parte de la Junta de Coordinación Política.

En una tercera instancia, la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria ocupó el tercer lugar en cuanto a su puntaje, presentando debilidad institucional en: 1) declaración de conflictos de interés por parte de las y los diputados que justifique su inasistencia a los parlamentos abiertos y; 2) canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto.

En una cuarta instancia, la dimensión de rendición de cuentas fue la que ocupó el último lugar en su puntaje, presentando su mayor debilidad institucional en la categoría de escrutinio y fiscalización, particularmente en dos de sus indicadores: 1) acciones de control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado bajo parlamento abierto y; 2) establecimiento y aplicación de las sanciones correspondientes a las y los diputados por incumplimiento a sus funciones. Los cuales no implementó la comisión y, por ello, representan una tarea pendiente en los procesos organizacionales.

Por lo anterior, se puede argumentar que se trató de un parlamento abierto decorativo toda vez que sólo se aplicó para ganar legitimidad a la propuesta de la reforma educativa presentada por el titular del ejecutivo federal, la cual fue impulsada por los integrantes de la 4T.

A continuación, se exponen las coincidencias y discrepancias que se identificaron entre las expectativas institucionales con los usos y resultados del parlamento abierto.

Usos

En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados No. 5462-VII, 2020, se publicó que a través del parlamento abierto se busca la apertura de los procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y la 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; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias. De tal modo que la discrepancia identificada fue que la comisión sólo utilizó el parlamento abierto para legitimar el dictamen correspondiente a las Leyes secundarias de la Reforma Educativa.

Resultados

La primera coincidencia entre la expectativa y el resultado fue la vinculación entre los representantes y representados mediante el acceso a una diversidad de actores involucrados en el tema educativo. La segunda coincidencia se ubicó en la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria dado que las leyes analizadas y debatidas durante las audiencias públicas se publicaron en el DOF.

Ahora bien, la primera discrepancia se halló en la dimensión de transparencia y acceso a la información pública, principalmente debido a que no se publicó el número de solicitudes de información ni el estatus que presentan, así como tampoco un informe de las acciones de parlamento abierto.

La segunda discrepancia se identifica en la rendición de cuentas toda vez que no hay un monitoreo pos-legislativo, ni una aplicación de sanciones por el incumplimiento de sus funciones.

6.2.2. Caso 2. Reforma a la Ley General de Salud (creación del Insabi)

Los resultados de la MPA apuntan a la participación ciudadana como la dimensión con mayor fortaleza del proceso organizacional de la comisión de Salud de la LXIV Legislatura, pero la categoría de participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales presentó debilidad institucional. Esto se puede explicar a razón del inadecuado empleo de las plataformas digitales por parte de quienes integran la comisión ya que no se promueve una comunicación interactiva e inmediata y los comentarios no reciben respuesta.

Otra debilidad institucional fue la descentralización de reuniones o sesiones de trabajo. Esto se explica a razón de que la comisión de Salud realizó sus audiencias sólo de manera presencial en las instalaciones de la Cámara de Diputados. Por los que, los participantes provenientes de otros estados de la República tuvieron que desplazarse a la ciudad de México para exponer sus ponencias o para formar parte del público general.

En cuanto a la debilidad en la dimensión de transparencia y acceso a la información pública se presentó en: 1) publicación de las respuestas a las solicitudes de información, haciendo uso de un estilo simple y eficiente, que apunte a generar información comprensible para una amplia gama de públicos; 2) publicación del número de solicitudes de información presentadas y el estatus de las respuestas en la página de internet de la Cámara de Diputados y; 3) publicación y difusión de los informes semestrales del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana.

Los dos primeros no fueron atendidos por la comisión de Salud y, el tercero no tuvo atención por parte de la Junta de Coordinación Política.

Por otra parte, la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria ocupó el tercer lugar en cuanto a su puntaje, presentando debilidad en: 1) declaración de conflictos de interés por parte de las y los diputados que justifique su inasistencia a los parlamentos abiertos y; 2) canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto. Los cuales no fueron atendidos por la comisión de Salud.

En referencia a la dimensión de rendición de cuentas, la cual ocupó el último lugar de acuerdo con su puntaje en la MPA, su mayor debilidad institucional se ubicó en la categoría de escrutinio y fiscalización, particularmente en: 1) acciones de control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado bajo parlamento abierto y; 2) establecimiento y aplicación de las sanciones correspondientes a las y los diputados por incumplimiento a sus funciones. Acciones que no fueron implementadas por la comisión.

Con base a lo expuesto anteriormente se argumenta que este segundo estudio de caso se trató de un parlamento abierto de tipo decorativo debido a que sólo se aplicó para ganar legitimidad a la propuesta del Insabi, la cual formaba parte del plan gubernamental. De tal modo que su realización no implicó cambios a profundidad en el andamiaje institucional de la Cámara de Diputados. Bajo esta tesitura, a continuación, se exponen las coincidencias y discrepancias entre las expectativas institucionales con los usos y resultados de este caso de parlamento abierto.

Usos

Se argumenta una coincidencia en la expectativa de inclusión ya que, si bien se trataba de la creación de una institución pública, fueron convocados representantes del sector empresarial a razón de que sus conocimientos técnico-especializados servirían de soporte para las y los diputados en la toma de decisiones.

Una segunda coincidencia en su uso es que, la participación ciudadana no estuvo limitada a los actores afines al partido en el poder toda vez que en las 6 mesas de trabajo se presentaron diversos actores con sus respectivas influencias (económicas, políticas y sociales), quienes expresaron sus ideas a favor y en contra del reemplazo del Seguro Popular por el Insabi.

Por otro lado, la legitimidad del nuevo instituto de salud se buscaba a través del parlamento abierto con el fin de generar confianza no sólo entre los actores involucrados en el tema, sino también en el resto de la ciudadanía. No obstante, la discrepancia entre la expectativa y su uso fue que el parlamento abierto sirvió para legitimar un proyecto gubernamental.

Por medio de las versiones estenográficas, se identificó que hubo una cooptación de grupos de interés y una evidente alineación de las fuerzas gubernamentales y empresariales para lograr un consenso para la aprobación del dictamen. De tal forma que no se puso a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones.

Cabe precisar que el consenso para la aprobación y puesta en marcha del Insabi no garantizó la eficiencia de su operación, ya que, el 4 de febrero de 2022 se anunció la federalización de los sistemas de salud mediante el sistema IMSS-Bienestar, lo cual implicó de manera oficial, la desaparición del Insabi, el 25 de abril de 2023. De aquí la importancia de realizar un monitoreo posterior sobre las leyes aprobadas y derivadas del parlamento abierto.

Resultados

La coincidencia de la expectativa de se ubica en la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria ya que, bajo la argumentación de haber escuchado y analizado las posturas de los distintos sectores del ámbito público, privado y social, los integrantes de la comisión de Salud votaron el dictamen con 15 votos a favor, 4 en contra y 4 abstenciones. Una vez aprobado en comisión se turnó a la votación del Pleno, en donde obtuvo 267 votos a favor, 222 en contra y una abstención. Posteriormente, la Cámara de Senadores lo aprobó y, se publicó en el DOF el 29 de noviembre de 2019.

En cuanto a las discrepancias, en primer lugar, se halló que no se impulsaron acciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, principalmente debido a que no se publicó el número de solicitudes de información ni su correspondiente estatus, así como tampoco un informe de las acciones de parlamento abierto.

Asimismo, se identificó la discrepancia en torno a la expectativa de fortalecer la rendición de cuentas. Ello a razón de que el control pos-legislativo y la aplicación de sanciones por incumplimiento de funciones no se implementaron, los cuales son esenciales para fortalecer la confianza ciudadana, la legitimidad institucional y la democracia representativa.

6.2.3. Caso 3. Reforma de la Jornada Laboral

En primera instancia, los resultados de la MPA apuntan para este estudio de caso a la dimensión de participación ciudadana como su mayor fortaleza institucional. Así, como en los casos anteriores, la debilidad de esta dimensión se ubicó en la categoría de descentralización de reuniones o sesiones de trabajo y en la participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales.

Lo anterior se explica en parte debido a que existe una baja convicción ciudadana de que sus comentarios y sugerencias sean consideradas en las decisiones legislativas. Por otra parte, se explica debido a que el lenguaje institucional exacerbado inhibe la participación del público no especializado en dichas temáticas.

En cuanto a la falta de descentralización de sesiones de trabajo se explica, por una parte, a razón de que la pandemia del COVID-19 modificó la interacción entre las personas. Por otra parte, se puede explicar debido a que existe una tendencia de monopolizar los espacios de participación.

En segunda instancia, la dimensión de transparencia y acceso a la información pública ocupo el segundo lugar en cuanto a su puntaje, sin embargo, presentó debilidad institucional en los mismos tres indicadores que en los casos anteriores: 1) publicación de las respuestas a las solicitudes de información, haciendo uso de un estilo simple y eficiente, que apunte a generar información comprensible para una amplia gama de públicos; 2) publicación del número de solicitudes de información presentadas y el estatus de las respuestas en la página de internet de la Cámara de Diputados y; 3) publicación y difusión de los informes semestrales del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana. Los dos primeros no fueron atendidos por las comisiones organizadoras y, el tercero no tuvo atención por parte de la Junta de Coordinación Política.

Con base a ello, se refuerza la evidencia de que estos indicadores representan una debilidad institucional en la Cámara de Diputados. Por otra parte, la dimensión de rendición de cuentas ocupó el tercer lugar en cuanto a su puntaje, mostrando debilidad institucional en los mismos indicadores que en los dos estudios de caso anteriores: 1) acciones de control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado bajo parlamento abierto y; 2) establecimiento y aplicación de las sanciones correspondientes a las y los diputados por incumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria fue su mayor debilidad institucional debido a que 4 de los 6 indicadores de esta dimensión no fueron aplicados: 1) declaración de conflictos de interés por parte de las y los diputados que justifique su inasistencia a los parlamentos abiertos; 2) aprobación en el pleno; 3) publicación en DOF; 4) canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto.

Con base a lo anterior, se argumenta que este parlamento abierto fue de tipo decorativo toda vez que los integrantes de la comisión de Puntos Constitucionales buscaban la legitimidad del dictamen aprobado, sin embargo, la intervención del sector empresarial y del titular del Ejecutivo federal, hicieron que su votación en el Pleno se pospusiera.

De tal modo que su realización no implicó cambios en el andamiaje institucional de la Cámara de Diputados, por el contrario, fue un retroceso a la apertura parlamentaria debido a la concentración del poder, lo cual instala formas informales de subordinación legislativa y desplaza el equilibrio republicano en beneficio del Ejecutivo (Levitsky y Loxton 2013; Habermas 1997).

A continuación, se presentan las coincidencias y discrepancias entre las expectativas institucionales con los usos y resultados del tercer estudio de caso.

Usos

La coincidencia fue que el parlamento abierto representó un escenario para la vinculación entre representantes y representados, quienes éstos últimos con base a sus intereses, emplearon sus recursos para incidir en la decisión legislativa. Por ello, no sólo se trata de enfocar el uso del parlamento abierto como un instrumento del grupo político dominante ya que como se identificó, no por ser una propuesta proveniente de la 4T se contó con el respaldo para su votación en el Pleno.

La discrepancia identificada se halló en que se antepusieron los intereses del sector empresarial a pesar de las argumentaciones a favor de la reforma, por parte de académicos, expertos y representantes sindicales.[65]

Resultados

La coincidencia de la expectativa con el resultado de esta práctica de parlamento abierto fue que existieron mecanismos de participación ciudadana y que, con base a las opiniones y recomendaciones expresadas en las mesas de trabajo de estos foros, se elaboró un dictamen que fue aprobado en la comisión de Puntos Constitucionales.

En cuanto a las discrepancias, en primer lugar, se halló una baja efectividad de los mecanismos de comunicación con la ciudadanía. En segundo lugar, se identificó que de igual modo que en los casos anteriores, no se publicó el número de solicitudes de información ni su correspondiente estatus, así como tampoco un informe de las acciones de parlamento abierto.

Una tercera discrepancia gira en torno a la rendición de cuentas dado que no hubo un control pos-legislativo ni aplicación de sanciones por incumplimiento de funciones, en caso de haberlas. La cuarta discrepancia se debe a que no se atendió la responsabilidad y ética parlamentaria ya que, a pesar de contar con un dictamen aprobado en comisión, factores externos incidieron a que no se sometiera a votación en el Pleno. Por consiguiente, los resultados revelan los límites del parlamento abierto para sostener consensos en un entorno de alianzas frágiles y lealtades inestables.

---

[65] Los integrantes de la comisión de Puntos Constitucionales aprobaron el dictamen para reducir la jornada laboral de 48 a 40 horas semanales. Sin embargo, representantes de la iniciativa privada y del Consejo Mexicano de Negocios (CMN), se reunieron con el presidente López Obrador para manifestarle sus inquietudes sobre este dictamen. Derivado de este encuentro, fue pospuesta su votación en el pleno de la Cámara de Diputados.

6.2.4. Caso 4. Regulación del uso de la Inteligencia Artificial

La dimensión de participación ciudadana fue su mayor fortaleza institucional, presentando la misma debilidad que en los casos anteriores en cuanto a la descentralización de reuniones o sesiones de trabajo y en la participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales. La falta de descentralización de las reuniones se explica bajo los mismos argumentos que en los casos anteriores. Primero, la pandemia del COVID-19 modificó la interacción entre las personas. Segundo, existe una tendencia de monopolizar los espacios de participación.

La segunda debilidad se explica bajo los mismos términos que en los casos anteriores, aunque también estudios recientes en España revelan que los jóvenes que utilizan las redes sociales suelen tener menos simpatía con la democracia (Bartomeus, 2023).

En cuanto a la dimensión de transparencia y acceso a la información pública, presentó debilidad institucional en los mismos indicadores que en los otros tres casos: 1) publicación de las respuestas a las solicitudes de información, haciendo uso de un estilo simple y eficiente, que apunte a generar información comprensible para una amplia gama de públicos; 2) publicación del número de solicitudes de información presentadas y el estatus de las respuestas en la página de internet de la Cámara de Diputados y; 3) publicación y difusión de los informes semestrales del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana.

Lo anterior se explica debido a que los dos primeros no fueron atendidos por la comisión y, el tercero no tuvo atención por parte de la Junta de Coordinación Política.

Ahora bien, la dimensión de rendición de cuentas ocupó el tercer lugar en cuanto a su puntaje, mostrando debilidad institucional en: 1) incorporación en los dictámenes de las comisiones la información sobre cómo fueron atendidas e incluidas las recomendaciones y peticiones ciudadanas, especificando cuáles fueron rechazadas, así como los motivos que justifiquen estas decisiones; 2) acciones de control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado bajo parlamento abierto y; 3) establecimiento y aplicación de las sanciones correspondientes a las y los diputados por incumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, la dimensión de responsabilidad y ética parlamentaria fue su mayor debilidad institucional debido a que 5 de sus 6 indicadores no fueron aplicados: 1) declaración de conflictos de interés por parte de las y los diputados que justifique su inasistencia a los parlamentos abiertos; 2) dictaminación en comisión; 3) aprobación en el pleno; 4) publicación en DOF; 5) canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto.

Por lo que se argumenta que este caso representó ser un parlamento abierto de tipo insignificante porque no hubo cambios de mejora en la participación efectiva de la ciudadanía ni en un reforzamiento en la vinculación entre representante y representados. Con base a lo anterior, en este estudio de caso no se hallaron coincidencias entre las expectativas con los usos y resultados, pero se identificaron 5 discrepancias.

Usos

La discrepancia entre la expectativa y el uso de este parlamento fue que el objetivo era escuchar a los especialistas en inteligencia artificial con el fin de que los integrantes de la comisión contaran con los elementos necesarios para elaborar una ley que regulara su uso en México. Sin embargo, los aportes de los expertos no fueron tomados en consideración para la aprobación de una iniciativa al respecto.

Cabe referir que el presidente de la comisión, al presentar la iniciativa de la Ley Federal de Ciberseguridad, refirió que esta propuesta legislativa contemplaba algunas de las sugerencias que habían sido planteadas en el parlamento abierto. De tal modo que el uso de este foro fue principalmente para beneficio personal del presidente de la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la LXV (2021-2024) Legislatura.

Resultados

Se hallaron cuatro discrepancias. La primera, fue que no se promovió la participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales, a pesar de que se trata de una comisión competente a la ciencia, tecnología e innovación.

En segundo lugar, se identificó que no se atendieron las acciones de transparencia y acceso a la información pública al no publicar el número de solicitudes de información ni su correspondiente estatus, así como tampoco un informe del parlamento abierto a pesar de que se trata de una comisión competente a la tecnología e innovación que promueve el uso de estas herramientas en todos los ámbitos sociales.

Una tercera discrepancia se nota en la dimensión de rendición de cuentas dado que no hubo un control pos-legislativo ni la aplicación de sanciones a las y los diputados por incumplimiento de funciones. La cuarta discrepancia corresponde al incumplimiento del objetivo de vincular la responsabilidad parlamentaria con la función legislativa en el análisis y aprobación de las iniciativas, ya que no hubo dictaminación en comisión y, por ende, tampoco aprobación en el Pleno ni publicación en el DOF.

Recapitulando lo anterior, a partir de los 24 indicadores de la MPA, se identificó que: el caso 1 tuvo: 10 fortalezas y 14 debilidades; caso 2 tuvo: 6 fortalezas y 14 debilidades; caso 3 tuvo: 8 fortalezas y 16 debilidades; caso 4 tuvo: 7 fortalezas y 17 debilidades.

Derivadas de las debilidades se identificaron 3 parlamentos abiertos de tipo decorativo y 1 de tipo insignificante. Los primeros tres estudios de caso fueron decorativos ya que no representaron cambios profundos en el andamiaje institucional y su uso fue principalmente para que las iniciativas que fueron presentadas obtuvieran legitimidad.

El caso 4, fue un parlamento abierto de tipo insignificante debido a que sus acciones poco modificaron la incidencia ciudadana. En este sentido, precisamos que las comisiones no ofrecen datos acerca del número de intervenciones de los participantes, lo cual no se registra en la MPA.

Por otro lado, señalamos que con base a la información obtenida no se identificaron elementos para argumentar que alguno de estos casos se tratara de un tipo de parlamento aspiracional, considerando que el enfoque institucional los concibe como instituciones con diseños y reglas de improbable cumplimiento en el presente, pero con la esperanza de que se cumplan en el futuro. De tal forma que, al analizar los lineamientos del parlamento abierto en la Cámara de Diputados, se consideró que éstos si son factibles de cumplirse en el corto, mediano y largo plazo. Luego entonces, no se tipificó a ningún parlamento abierto como aspiracional.

Tabla 23

Fortalezas y Debilidades Institucionales en los Estudios de Casos

	Fortalezas					**Debilidades**				
Estudio de Caso	Transparencia y Acceso a la Información Pública	Participación Ciudadana	Rendición de Cuentas	Responsabilidad y Ética Parlamentaria	**Total**	Transparencia y Acceso a la Información Pública	Participación Ciudadana	Rendición de Cuentas	Responsabilidad y Ética Parlamentaria	**Total**
Caso.1. Leyes secundarias de la Reforma Educativa	3	3	0	4	**10**	3	3	6	2	**14**
Caso 2. Reforma a la Ley General de Salud	3	3	0	4	**6**	3	3	6	2	**14**
Caso 3. Reforma de la Jornada Laboral	3	3	0	2	**8**	3	3	6	4	**16**
Caso 4. Regulación del uso de la Inteligencia Artificial	3	3	0	1	**7**	3	3	6	5	**17**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la MPA.

En esta investigación se ha concebido al parlamento abierto como un nuevo mecanismo de la gobernanza legislativa que busca fortalecer la democracia representativa a través de la participación y cooperación de la ciudadanía durante cualquier etapa del proceso legislativo. Por lo que, a partir de esta perspectiva analítica, se identificaron 15 discrepancias y 6 coincidencias entre las expectativas con los usos y resultados del parlamento abierto.

Con base a ello, se argumenta que este mecanismo parlamentario ha tenido como principal uso el reducir la presión y demanda social en torno a un cambio institucional del poder legislativo para ampliar los espacios participativos y para que los grupos sociales puedan incidir en la toma de decisiones. No obstante, el parlamento abierto ha mantenido una facha de apertura democrática toda vez que es un dispositivo de poder que está bajo el control y dominio de los intereses político-económicos, lo que debilita la inclusión ciudadana en la deliberación y toma de decisiones.

6.3. Análisis General

6.3.1. Tipos de Parlamento Abierto

En los estudios de caso se identificó que entre las y los diputados existe la idea limitada de que el parlamento abierto consiste en la realización de foros, audiencias o encuentros con los distintos sectores de la sociedad para escuchar sus opiniones y sugerencias con el fin de que sirvan de soporte empírico para el análisis y dictaminación de las leyes.

Las comisiones han limitado el uso del parlamento abierto a una sola etapa del proceso legislativo, particularmente a la etapa previa al dictamen, implementando acciones menores en las dimensiones de: transparencia y acceso a la información pública; rendición de cuentas y; responsabilidad y ética parlamentaria.

De tal modo que la acotada concepción del parlamento abierto representa el primer obstáculo para el fortalecimiento del diseño institucional de la democracia representativa toda vez que, desde el enfoque del institucionalismo organizacional, las acciones que se implementan son más conservadoras. Es decir, no generan cambios sustanciales en el andamiaje institucional del poder legislativo.

Cabe referir que las comisiones realizan prácticas informales que han generado incumplimiento, inestabilidad e insignificancia en los resultados del parlamento abierto. El principal incumplimiento es la no integración del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana cuya tarea consistiría en monitorear y asegurar que las presidencias de las comisiones, comités y los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados apliquen en el ámbito de sus funciones los *Lineamientos del parlamento abierto de la Cámara de Diputados.*

Por otra parte, la inestabilidad se refleja en el uso inconsistente del parlamento abierto ya que sólo un número reducido de comisiones realizan acciones bajo este modelo. Esto se puede explicar principalmente por dos motivos. Primero, debido a que las comisiones no están obligadas a realizarlas. Segundo, debido a que su realización atiende a voluntades políticas más que al cumplimiento de los objetivos institucionales. Por ejemplo, en algunos casos se dictaminan las iniciativas expuestas en los foros y audiencias públicas; en otros casos las iniciativas se aprueban en el Pleno de la Cámara de Diputados, pero no en la Senadores y; en el mejor de los casos, los dictámenes son aprobados en ambas Cámaras del Congreso y publicadas en el DOF.

De tal modo que es notorio la presencia de los Órganos de Gobierno parlamentario permisivos sobre la inconstancia del uso del parlamento abierto. Lo cual, ha erosionado el alcance de sus objetivos. Por otro lado, se argumenta que el parlamento abierto representa una dinámica que incide sobre la legitimidad parlamentaria y en la forma en que la ciudadanía percibe la eficacia del Congreso. Sin embargo, los resultados insignificantes que se obtienen no coadyuvan a mejorar el déficit de representación ni a incentivar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones legislativas.

Lo anterior, nos devela el tipo de democracia que tenemos; el tipo de arreglos institucionales que se llevan a cabo, -insignificantes o aspiracionales-; así como las prácticas informales que se permiten y que operan con regularidad en el proceso legislativo.

Al respecto, Levitsky y Murillo (2010) señalan que los cambios en las instituciones democráticas de América Latina parecen ser insignificantes porque se diseñan con la intención de que sean débiles. En este sentido, la evidencia disponible nos muestra que el Congreso ha funcionado como una instancia de ratificación expedita de las prioridades del Ejecutivo más que actuar como un espacio de deliberación y de construcción de acuerdos. De aquí que los arreglos institucionales orientados a la apertura parlamentaria sean cambios superficiales e insignificantes.

Luego entonces, con base a las debilidades institucionales identificadas en las cuatro dimensiones del parlamento abierto y considerando los planteamientos teóricos sobre las instituciones débiles, se elaboró una tipología de este mecanismo.

Por ejemplo, los estudios de caso 1, 2 y 3, fueron decorativos ya que no representaron cambios profundos en el andamiaje institucional orientados al fortalecimiento de la democracia representativa. Es decir, no se incentivó la participación proactiva de la ciudadana en la formulación de los dictámenes, no se garantizaron las condiciones de igualdad en la participación de los actores sociales y, la comunicación unidireccional se ha mantenido a pesar de los usos de las TIC y redes sociales.

Cabe referir que el parlamento abierto se utilizó principalmente para que las iniciativas presidenciales obtuvieran legitimidad. Con ello se corrobora una captura legislativa, situación que adquiere relevancia para describir que el Congreso, aun operando dentro de la legalidad formal, actúa como un órgano predominantemente refrendatario de las decisiones del Ejecutivo, debilitando su función de contrapeso y su capacidad de representación plural (Hernández, s/f).

Por otra parte, el caso 4, se considera como un parlamento abierto de tipo insignificante debido a que sus acciones poco o nada modificaron la dinámica estructural que incide en la forma en que la ciudadanía percibe la eficacia del Congreso.

Los elementos que soportan la tipología del *parlamento abierto decorativo* son los siguientes:

1) Falta de transparencia sobre las solicitudes de información y el estatus de las respuestas a la ciudadanía.
2) Márgenes de participación ciudadanas definidos por las prácticas formales e informales de las comisiones, lo que revela un síntoma visible de una crisis más ampla de representación, donde las reglas formales conviven con prácticas que distorsionan los principios de legitimidad democrática.
3) Las sugerencias y opiniones ciudadanas no fueron vinculatorias a las decisiones legislativas.
4) Pugnas constantes por el control de las decisiones.
5) Los actores involucrados movilizaron una serie de recursos de carácter administrativo, legal, político y discursivo para influir en las decisiones legislativas.
6) Uso del parlamento abierto para legitimar las iniciativas presidenciales debido a que las iniciativas aprobadas en el Pleno de ambas Cámaras y publicadas en el DOF fueron las que formaban parte del proyecto gubernamental de la 4T.
7) Falta de un plan de acción de parlamento abierto en el que se especifique sus fases de elaboración, implementación, monitoreo y evaluación.
8) Falta de declaración de conflictos de interés por parte de las y los integrantes de la comisión sobre el tema del parlamento abierto.
9) Falta de canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto.

Los elementos que soportan la tipología del *parlamento abierto insignificante* son los siguientes:

1) Falta de transparencia sobre las solicitudes de información y el estatus de las respuestas a la ciudadanía.
2) Uso del parlamento abierto para los intereses personales del presidente de la comisión.
3) Baja vinculación directa con la ciudadanía.
4) Falta de comunicación bidireccional entre legisladores y ciudadanía a través de las plataformas digitales y redes sociales oficiales.
5) Ausencia de un dictamen derivado del parlamento abierto.
6) Carencia de un plan de acción de parlamento abierto en el que se especifique sus fases de elaboración, implementación, monitoreo y evaluación.
7) Falta de declaración de conflictos de interés por parte de las y los integrantes de la comisión sobre el tema del parlamento abierto.
8) Ausencia de canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto.

6.3.2. Prácticas Informales en el Parlamento Abierto

Los estudios institucionales, en las últimas décadas han puesto especial atención a la conceptualización de las reglas tanto formales como informales para la interpretación y explicación de la realidad política toda vez que las instituciones están integradas por seres humanos cuyas interacciones se dan no sólo en un ámbito oficial sino en un medio social compuesto por múltiples aspectos ideológicos, culturales, económicos, entre otros que constituyen la diversidad y a la vez, la complejidad de la interacción social.

Desde esta perspectiva, las reglas formales coexisten con prácticas informales en toda institución. Al respecto, Helmke y Levitsky (2003) refieren que las estructuras informales dan forma el desempeño de las instituciones formales en ámbitos importantes y a menudo, de formas inesperadas. En este sentido, derivado de los resultados de la MPA se argumenta que existen algunas prácticas informales que han abonado al fortalecimiento del parlamento abierto. Por ejemplo:

Prácticas Informales Complementarias. Se realizan para atender las contingencias no abordadas en las reglas formales y facilitar la consecución del objetivo del parlamento abierto. Se considera que algunas de estas prácticas son: 1) publicación de las respuestas a las solicitudes de información, haciendo uso de un estilo simple y eficiente, que apunte a generar información comprensible para una amplia gama de públicos; 2) publicación de las acciones de parlamento abierto en formatos de datos abiertos, interactivos, históricos, descargables y no propietario; 3) publicación de información general sobre el tema a tratar en el parlamento abierto; 4) publicación de las evidencias sobre las peticiones y/o sugerencias ciudadanas en los micrositios de internet de las comisiones; 5) publicación a través de los micrositios de las comisiones, cualquier tipo de gasto ejercido, así como todo tipo de contratación de asesorías, consultorías o estudios para el ejercicio de los parlamentos abiertos; 6) declaración de conflictos de interés por parte de las y los diputados que justifique su inasistencia a los parlamentos abiertos; 7) establecimiento de canales de denuncia para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto.

Prácticas Informales Adaptativas. Pueden auxiliar a la estabilidad y legitimidad institucional ya que, sin violar las reglas formales, producen efectos sustantivos en la democracia representativa. Asimismo, para reducir la presión social en torno a la ampliación de los espacios participativos y de colaboración en los temas de la agenda legislativa, se señala que algunas de estas prácticas son: 1) descentralización de reuniones o sesiones de trabajo; 2) uso de las TIC y de las redes sociales como canales de interacción a dos vías en tiempo real con la ciudadanía.

Prácticas Informales Competitivas. Estas prácticas coexisten con los procesos formales que son ineficaces, pero que, al combinarse generan resultados favorables en torno a los objetivos del parlamento abierto. De tal modo que estas prácticas son: 1) publicación del plan de acción de parlamento abierto de las comisiones, actualizando periódicamente la información sobre el estatus de sus fases (elaboración, implementación, monitoreo y evaluación); 2) acciones de control/escrutinio pos-legislativo de leyes que se han dictaminado bajo parlamento abierto; 3) vincular la responsabilidad parlamentaria con la función legislativa en el análisis y aprobación de las iniciativas.

Prácticas Informales Sustitutivas. Estas prácticas son empleadas para obtener resultados compatibles con las reglas y procedimientos formales, logrando aquello que los procedimientos formales no pudieron alcanzar. En este sentido, algunas de estas prácticas son: 1) participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales; 2) incorporación en los dictámenes de las comisiones la información sobre cómo fueron atendidas e incluidas las recomendaciones, peticiones y/o sugerencias ciudadanas, especificando cuáles fueron rechazadas, así como los motivos que justifiquen estas decisiones.

6.3.2.1. Prácticas informales en la productividad legislativa. Las alianzas entre las fracciones parlamentarias suelen presentar marcos de cooperación escasamente institucionalizados. Tal porosidad ha abierto márgenes de maniobra consideras como prácticas informales. Sin embargo, es sustancial precisar que el horizonte político lúcido nos devela que no todas las prácticas informales contravienen al desempeño y legitimidad parlamentaria. De aquí que las prácticas informales tienen incidencia en la productividad legislativa. Por ejemplo, para medir la productividad legislativa en cuanto el número de iniciativas aprobadas se ha identificado que las prácticas informales llegan a ser fundamentales para la consecución de los acuerdos legislativos. En tal sentido, los estudios legislativos han centrado su análisis en la comparación del número de iniciativas presentadas con el total de las que fueron aprobadas y publicadas en el DOF.

Referente a ello, en la LXIV Legislatura (2018-2021) se aprobaron 638 de las 6,819 iniciativas presentadas. En contraste, durante la LXV Legislatura (2021-2024), se presentaron 8,026 iniciativas de las cuales se aprobaron 328.[66]

Estas cifras develan que, durante el segundo periodo presidencial de AMLO, en donde ya no se contaba con una mayoría consolidada, el congreso aprobó menos iniciativas ya que durante esta legislatura se tuvo una menor capacidad de negociación entre las fracciones parlamentarias.

Este contexto nos permite vincular la productividad legislativa con la composición de la Cámara, toda vez que la dinámica propia de cada legislatura se nutre tanto de los procedimientos formales como de las prácticas informales que se van adaptando a las coyunturas.

[66] Las cifras incluyen todos los asuntos presentados en la Cámara de Diputados, el Senado y la Comisión Permanente conforme a la información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México. Consulta realizada el 22 de noviembre de 2024 en el sitio http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada.

Por ejemplo, la integración de las comisiones tanto ordinarias como especiales obedece a la atención de los asuntos específicos competentes a las funciones legislativas, las cuales pueden modificar su nombre y su número de integrantes según los acuerdos, generalmente tomados a puerta cerrada, por parte de los integrantes de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados (la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Parlamentarios y la Mesa Directiva).

Cabe señalar que existen comisiones que gozan de mayor estabilidad, permanencia y altos niveles de especialización, pero existe un elevado número de comisiones creadas súbitamente como mecanismo compensador de beneficios entre las élites parlamentarias (Puente, 2009). De tal forma que para explicar por qué unas legislaturas con respecto a otras tienen una mayor tasa de productividad legislativa, referimos que existen prácticas informales en la implementación del parlamento abierto que logran resultados favorables en torno a los objetivos de este mecanismo. Por lo tanto, refiero que la informalidad de determinados procedimientos de parlamento abierto se vincula a la productividad legislativa.

En este sentido, se precisa que a partir del análisis de los dictámenes derivados de los parlamentos abiertos se identificaron diferencias en los porcentajes de productividad legislativa.

Al comparar las iniciativas en ambas legislaturas, se identificó que en la LXIV se aprobó un total de 234 (entre leyes y decretos) de las cuales 26 se sometieron a parlamento abierto y de estas, 22 fueron votadas en el Pleno, mismas que fueron avaladas por el Ejecutivo y publicadas en el DOF.

Por otra parte, en la LXV Legislatura se aprobaron 268 iniciativas (entre reformas constitucionales y leyes federales, nuevas leyes y decretos), de las cuales solamente 5 fueron sometidas a parlamento abierto y, de ellas tan sólo 2 fueron publicadas en el DOF.

Tabla 24

Iniciativas publicadas en el DOF durante las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados

Legislatura	Total de Iniciativas publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF)	No. de Iniciativas sometidas a Parlamento Abierto	Iniciativas sometidas a Parlamento Abierto y publicadas en el Diario Oficial de la Federación
LXIV (2018-2021)	234	26	22 *
LXV (2021-2024)	268	5	2 **

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados.
*Consulta de estas iniciativas en https://www.diputados.gob.mx/documentos/agosto-21/Materia-%20Parlamento-Abierto.pdf
**Publicadas en el DOF: Reforma Electoral (marzo de 2023) y Reforma al Poder Judicial (diciembre 2024).

Con base a lo anterior, se argumenta que el parlamento abierto representa un mecanismo dinámico vinculado a la productividad legislativa, pero merece ser analizado bajo contextos específicos, identificando los procesos formales e informales que se desarrollan en cada periodo legislativo.

Ahora bien, dicho dinamismo también está asociado a las prácticas informales con las que se auxilian los líderes de los grupos parlamentarios para la negociación de los temas de la agenda legislativa. Al respecto, en el siguiente subapartado se hace referencia al modo en que el liderazgo del titular del Ejecutivo influyó en las decisiones de la Cámara baja y, cómo el liderazgo de las élites parlamentarias incidió en los usos y resultados del parlamento abierto.

6.3.2.2. Prácticas informales en el liderazgo parlamentario. Estudios sobre el sistema presidencial en América Latina han identificado la personalización de la política con la figura del líder del Ejecutivo federal, quien ejerce su poder político y su propia legitimidad para maniobrar la aprobación legislativa de los asuntos correspondientes al proyecto gubernamental.

Desde esta perspectiva, se ha abordado una literatura específica sobre control de agenda y disciplina partidaria (Cox y Morgenstern, 2001), la cual considera que las prerrogativas formales y las prácticas informales del congreso permiten al Ejecutivo condicionar tanto el contenido como el tiempo de la dictaminación de las iniciativas. En este punto cabe señalar que, en 2018, con el cambio de gobierno en México se da un desequilibrio de poderes y una nueva dinámica de negociar la aprobación de la agenda legislativa.

Por ejemplo, durante la LXIV Legislatura las bancadas opositoras aprobaron el 22.7% de las iniciativas presidenciales, mientras que en la LXV Legislatura, en donde ya no se contaba con una mayoría, las fracciones parlamentarias de oposición aprobaron el 42.3% de las iniciativas del ejecutivo federal.[67]

De tal forma que no toda la agenda está controlada desde el ejecutivo, tal como se evidenció en la LXV Legislatura la cual, sin haber una mayoría de un grupo parlamentario, los demás grupos pudieron presentar y aprobar sus respectivas iniciativas. Por otro lado, en cuanto a las tasas de rechazo y de pendiente de dictaminación de las iniciativas presidenciales fueron del 13.6% y del 10.7% respectivamente durante las LXIV y LXV Legislaturas.[68] Estas cifras develan el liderazgo de la bancada de Morena y de sus aliados para negociar la aprobación de las iniciativas presidenciales.

Como se indicó anteriormente, las dictaminaciones de las iniciativas presidenciales en los últimos tres años de gobierno dejaron de requerir foros o consultas de parlamento abierto debido a que ya se había ganado la confianza de una gran parte de la ciudadana, lo que legitimaba las decisiones legislativas. En tales condiciones, el Congreso deja de funcionar como espacio de escrutinio y negociación, operando más como un mecanismo de validación expedita de las decisiones presidenciales.

Ahora bien, desde el enfoque teórico de la acción colectiva, el liderazgo que ejerce cada fracción parlamentaria tiene una función creativa y proactiva de la que carecen los procesos más institucionalizados dado que tanto los líderes parlamentarios como los líderes de los distintos grupos sociales (empresarios, académicos, sociedad civil, entre otros) innovan, adaptan y combinan distintas formas de acción colectiva para estimular el apoyo a sus respectivas iniciativas de ley.

Cabe considerar que las reglas, las estructuras institucionales y la sociedad civil se articulan acorde con el sentido de quien tiene su liderazgo. Al respecto, Albert Hirschmann refería que resultaba más el beneficio de la acción colectiva que un coste (Tarrow, 1994). Por ello, es necesario concebir la democracia y sus articulaciones en un sentido más dinámico y menos lineal (Alcántara y Paredes, 2020).

---

[67] Porcentajes obtenidos durante el Seminario, Continuidad y Cambio Político en México realizado por El Colegio de México el 10 de noviembre de 2025. https://www.youtube.com/watch?v=eFsl4hEhSTg&t=4194s

[68] Los porcentajes incluyen todos los asuntos presentados en ambas Cámaras del congreso de acuerdo con la información del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México. Consulta realizada el 22 de noviembre de 2024 en el sitio https://nsil.gobernacion.gob.mx/

Bajo esta mirada, explicamos cómo el liderazgo parlamentario incidió en los usos y resultados de los parlamentos abiertos. Por ejemplo, en la LXIV Legislatura correspondiente a la segunda mitad del periodo presidencial de AMLO, prevalecieron prácticas informales y de negociación privada que limitaron el disenso abierto. Lo cual evidenció una amplia maniobra del liderazgo ejercido por la bancada de Morena, sus aliados y, por parte de los integrantes de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) para aprobar no sólo los temas de parlamento abierto, sino también la aprobación de los dictámenes derivados de los mismos.[69]

En tal sentido, vemos el caso de la iniciativa de la reforma laboral que, aunque era una propuesta que provenía de un parlamento abierto realizado en comisiones unidas y presididas por el grupo político de la 4T, no se contó con el respaldo para su votación en el Pleno y, por ende, tampoco su respectiva publicación en el DOF.

Por otro lado, cabe notar que la no integración del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana puede explicarse a la voluntad política de los integrantes de la JUCOPO de ambas legislaturas al no formalizar los procedimientos para dicha integración. De tal forma que las prácticas informales que se presentan tanto en los órganos de gobierno de la Cámara baja como en las comisiones tienen incidencia en los usos y resultados del parlamento abierto.

Tabla 25

Liderazgo y Productividad en la Cámara de Diputados (2018-2024)

Legislatura	No. de Iniciativas presentadas	No. Iniciativas publicadas en el DOF	No. Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal	No. Iniciativas aprobadas del Ejecutivo Federal	No. Iniciativas presentadas de Parlamento Abierto	No. Iniciativas de Parlamento Abierto aprobadas
LXIV (2018-2021)	6819	234	29	24	26	22
LXV (2021-2024)	8026	268	64	31	5	2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información Legislativa.
Consulta en http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php

[69] Consulta de la integración de la Junta de Coordinación Política en https://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/002_organos_de_gobierno/003_junta_de_coordinacion_politica/01_integracion

6.3.2.3. Prácticas informales en la deliberación parlamentaria. En las últimas décadas, la creciente interdependencia económica, la velocidad de los flujos de información, así como, la multiplicidad de agentes con influencia en la toma de decisiones, obligan constantemente a los gobiernos a adoptar medidas urgentes e imprevistas a través de procedimientos informales. Esta necesidad de márgenes de negociación a nivel discrecional en cada vez más ámbitos de la vida política introduce una presión añadida para que el parlamento desempeñe un papel de convalidación, aprobando o rechazando la legislación.

En este sentido Tarrow (1994), refería que el Estado crea oportunidades para los cambios o arreglos institucionales, en torno a la apertura del acceso al poder dando disponibilidad a los aliados influyentes, lo cual propiciaría divisiones dentro de las élites y entre las mismas. Es decir, son las oportunidades cambiantes las que ofrecen la coyuntura para que los interlocutores utilicen sus recursos (económicos, de influencia, conocimiento, información y persuasión) para incidir en la toma de decisiones.

De esta forma se presentan interacciones informales que tienen lugar en las comisiones y en los órganos de gobierno de la Cámara legislativa, las cuales revelan la capacidad argumentativa para el consenso y la construcción de acuerdos.

Lo anterior, nos conduce a señalar que la deliberación parlamentaria es el resultado de una secuencia de interacciones previas tanto dentro como fuera de la asamblea representativa. Lo cual hace que ampliemos la mirada sobre la deliberación que se produce en otras instancias más discretas, dialógicas e informales como la que se desarrolla en el parlamento abierto.

Al respecto, cabe hacer notar la diferencia entre las prácticas deliberativas durante los parlamentos abiertos y las que se realizan en las sesiones del Pleno y en las reuniones de las comisiones. En este punto, se aclara que, la intervención del legislador tanto en tribuna como en las sesiones de trabajo de las comisiones está pautada en tiempo y forma conforme al reglamento oficial. Es decir, está regulada por mecanismos institucionales y rutinas procedimentales que homogeneizan las intervenciones y limitan el disenso abierto, haciendo que la confianza opere en circuitos informales o de negociación privada que no se reflejan necesariamente en la calidad del debate parlamentario.

De tal forma que la ausencia de un diálogo fluido transforma a menudo el debate en una sucesión de monólogos en los que cada diputado defiende su posición (Rico, 2013). No obstante, cuando se da una contra argumentación, suele darse desde la informalidad en el uso de la palabra, lo cual devela el talento o las habilidades persuasivas de los legisladores.

Autores como Steiner, Leston-Bandeira, Bächtiger y Beste (Rico, 2013), refieren que la apertura del debate, medida en términos de pluralidad, constituye un insumo fundamental para la calidad deliberativa y para la producción legislativa. Bajo esta tesitura, la deliberación en este mecanismo puede tener funciones tan diversas como legitimar las posiciones de un grupo político ante su electorado, marcar el distanciamiento con las bancadas opositoras o bien, reforzar la cohesión interna de las fracciones parlamentarias, construyendo identidades colectivas.

Por otro lado, en el parlamento abierto, en donde se escuchan las voces de los especialistas y profesionales, suele elevarse la calidad del debate debido a la racionalidad de los argumentos. No obstante, el parlamento abierto también llega a presentarse como un escenario teatral de deliberación y construcción de acuerdos, principalmente por parte de los congresistas, quienes para sus respectivos fines buscan la atención de los medios de comunicación.

Por lo que el parlamento abierto es un medio para alcanzar ciertos fines, pero también es el fin que se pretende (la expresión de valores y conflictos la construcción y movilización de una identidad colectiva, la demostración de la propia fuerza, entre otros) (Revilla, 2010).

Lo anterior, visibiliza que en el parlamento se pone en juego una dimensión instrumental y una dimensión expresiva.

6.3.2.4. Prácticas informales en la transparencia parlamentaria. Enfoques recientes de la teorización política han centrado su análisis en el proceso de la toma de decisiones, la negociación de prioridades y la utilización del poder, tomando en cuenta que la función de la representación se ha caracterizado por una lucha de intereses. Actualmente no existe una democracia pura, sino más bien es un régimen representativo que ha reemplazado la presencia física y activa de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Desde esta perspectiva, el proceso democratizador no es lineal ni progresivo, sino que en determinadas etapas se mueve hacia adelante y en otras hacia atrás. Esto permite explicar que en contextos específicos se logran avances en materia de transparencia y en otros, habrá retroceso. Por ejemplo, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2024 (publicado en febrero de 2025) ubicó a México en el puesto 140 de 180 países, con una calificación de 26 sobre 100, su peor registro hasta ahora.[70]

[70] Consulta en https://www.transparency.org/en/news/cpi-2024-americas-corruption-fuels-environmental-crime-impunity-across-region?gad_source=1&gad_campaignid=15272914516&gbraid=0AAAADud0D9YZ6u5A8g1VFijCRvJb79g5&gclid=CjwKCAiA_orJBhBNEiwABkdmjLIBl1JBxk4CNpL5miWbQ5Z7uRnq0lOSPehB39ohHLlO67HAlycLtBoC8pIQAvD_BwE

Bajo esta tesitura, se argumenta que hay una tensión permanente entre la opacidad y la transparencia dada la esencia de la política, lo político y el comportamiento de los actores. En este sentido, la informalidad y discrecionalidad de los procedimientos del poder legislativo son factores que han erosionado su legitimidad y han propiciado la desafección de la ciudadanía sobre los asuntos en materia legislativa.

Al respecto, las actividades y procedimientos de las comisiones se han caracterizado por ser poco transparentes y discrecionales, además de que su desempeño no es evaluado ni sancionado por ninguna instancia interna.

Lo anterior es importante referirlo dado que las comisiones son las encargadas de implementar las acciones de parlamento abierto, el cual no es ajeno a la tensión entre opacidad y transparencia legislativa. Sus propias prácticas informales hacen que este modelo parlamentario también opere en ciertos momentos con discreción e incluso secrecía por el tipo de información o bien, por los intereses de los actores involucrados en los temas a deliberar.

Este punto merece ser analizado y explicado con objetividad dado que las interacciones y acuerdos entre los actores políticos y sociales no necesariamente suelen estar orientadas el bienestar colectivo, sino para preservar los intereses de grupo. Lo cual, no representa una connotación negativa o que vaya en detrimento del sistema democrático, sino que forma parte de este. El quid del asunto es prevenir actos ilegales que perjudiquen a la población en general.

Por lo que considerando el contexto político del periodo 2018-2024, cabe destacar que la conjunción de un Ejecutivo respaldado por un capital electoral, mayorías legislativas y por un proyecto político denominado la 4T, configuró un entorno particularmente propicio para una aceleración sin precedentes en la aprobación de reformas impulsadas por la coalición gobernante. (Hernández, s/f). Esto, lejos de abonar a la transparencia de los procesos legislativos y la toma de decisiones, implicó un retroceso en la apertura parlamentaria.

De tal forma que la literatura especializada ha enfatizado en la necesidad de contrarrestar la opacidad del quehacer legislativo mediante una cultura de rendición de cuentas basada en normas, principios, valores y prácticas cotidianas toda vez que “un Congreso sin rendición de cuentas no sólo es inviable en una democracia representativa, es también un dique que impide la consolidación democrática y el ejercicio de las libertades y derechos políticos de la sociedad” (Casar, Marván y Puente, 2010, p. 55).

Luego entonces, la transparencia y el acceso a la información pública, así como la justificación sobre el quehacer legislativo son asuntos álgidos que están en continua transformación y adaptabilidad al contexto político. En este sentido señalamos que el tamaño de la mayoría de los Congresos es un factor estructural que incide significativamente en la operatividad y en los logros del Parlamento Abierto. Esto a razón de:

1) *Los temas que se analizan y se aprueban*. Esto debido a que cuando un partido político es mayoría en el Congreso obtiene la mayoría de las presidencias de las comisiones y, es ahí en donde se decide qué temas se someten a parlamento abierto y bajo que procedimientos.

En este sentido, como ya se señaló previamente, se ejemplifica con los 4 estudios de caso de esta investigación, de los cuales 2 de ellos (Leyes secundarias de la Reforma Educativa y la Reforma de la Ley General de Salud para la creación del Insabi) fueron iniciativas presidenciales que se sometieron a parlamento abierto y que si se publicaron en el DOF. No obstante, los otros 2 casos (Reforma de la Jornada Laboral y la Regulación del Uso de la Inteligencia Artificial) fueron iniciativas presentadas por legisladores de la 4T (tanto de Morena como del PVEM), pero que no alcanzaron el acuerdo político para su respectiva votación en el Pleno.

2) *La legitimidad externa que se gana.* Ello, a razón de que el contexto político con el cambio en el sistema de partidos y bajo la coyuntura de tener una mayoría en el Congreso del grupo de la 4T, permitieron que se usara el parlamento abierto como un mecanismo para la legitimidad del gobierno presidencial entrante, cediendo el espacio y las oportunidades para los actores sociales de presentar sus propuestas y comentarios sobre los temas a deliberar.

3) *Profundidad deliberativa y calidad del debate*. Considerando que desde los procedimientos informales se identifica y explica cómo el respaldo de la bancada parlamentaria afín al titular del Ejecutivo es clave para acelerar y legitimar las propuestas presidenciales en torno a la agenda presidencial.

Al respecto, conviene hacer la referencia y comparación de los temas como la Reforma al Poder Judicial y la Reforma Electoral que se aprobaron durante el periodo de AMLO, con el fin de modificar el calendario electoral para llevar a cabo las votaciones para elegir por primera vez a ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistraturas regionales, integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial, así como magistraturas de circuito y personas juzgadoras de distrito.

Dichas reformas se aprobaron de modo *fast track*, a través de un mecanismo en el acto legislativo que acelera el proceso de aprobación de las reformas de ley debido a que no se discute y analiza lo suficiente, es decir, el modelo de elección judicial adoptado por la reforma no fue parte de un diagnóstico técnico profundo ni de un proceso participativo de deliberación pública.

Por lo que la reforma fue diseñada y aprobada en tiempo récord, sin escuchar a las universidades, a las asociaciones de jueces, a los colegios de abogados, ni a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en justicia. Ante tal déficit deliberativo, se pone en entredicho su legitimidad de origen. Basta observar que el paquete de reformas fue aprobado por la Cámara de Diputados en menos de una hora, sin debate parlamentario, y con la aprobación por parte de los congresos estatales en cuestión de días.

Asimismo, la reforma constitucional proponía la sustitución total de los actuales integrantes del Poder Judicial entre 2025 y 2027, sin establecer mecanismos de transición institucional ni criterios claros de evaluación del desempeño previo (Tapia y Hernández, 2025). Luego entonces, este procedimiento es contrario al parlamento abierto, dado que tiende a ser más tardado debido a los periodos para la realización de la consulta y el análisis de las propuestas ciudadanas, así como para la respectiva elaboración y aprobación del dictamen.

Recapitulando lo anterior, este ejercicio comparado nos permitió identificar que, si bien la dimensión de Participación Ciudadana logró los valores más altos en la MPA, en ella también se hallaron debilidades. Por ejemplo: una activa participación por parte de un número limitado de actores sociales; restricciones institucionales que incentivan la participación proactiva en la construcción de acuerdos; se mantiene una desafección ciudadana y; una baja participación a través de las TIC y redes sociales. Estas circunstancias adversas son importantes de exponer para explicar las barreras formales e informales que condicionan la participación plural e incluyente de la ciudadanía, así como su incidencia en las decisiones legislativas.

De tal manera que para aspirar a comprender con la debida precisión el efecto del parlamento abierto en la democracia representativa, se vuelve imprescindible la construcción de bases de datos significativamente más robustas, las cuales no solo contabilicen los resultados, sino que los contextualicen en términos de coyuntura, prácticas informales y sus respectivas consecuencias políticas. Por lo que este análisis reflexivo permite proponer nuevas alternativas para fortalecer la democracia representativa, la cual requiere de instituciones estables y funcionales, la rendición de cuentas de los líderes electos, un alto grado de satisfacción ciudadana, así como una ciudadanía que pueda ejercer libremente sus derechos (Morlino, 2014).

6.4. Expectativas, Usos y Resultados del Parlamento Abierto

Con el triunfo de la coalición "Juntos Haremos Historia", en las elecciones de 2018 se modificó el sistema de partidos, dando lugar a una mayoría legislativa gubernamental calificada en el congreso mexicano. Bajo esta tesitura, "desapareció la obligación aritmética de negociar las reglas del juego con los partidos de oposición y con los contrapesos institucionales, configurándose un nuevo diseño institucional" (Prud'homme, 2025, p. 33).

El parlamento abierto implementado en la LXIV Legislatura generó la expectativa de poner a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones. Sin embargo, se trató de una lucha asimétrica para restaurar el dominio del poder Ejecutivo sobre los otros poderes, generando condiciones de una erosión democrática.[71]

De tal manera que el análisis a profundidad de este mecanismo de la gobernanza legislativa sugiere interpretarlo como una manifestación concreta y vívida de las tensiones que atraviesan la política mexicana contemporánea.

Lo anterior coincide con el planteamiento teórico de Mosca y Pareto, quienes subrayaban que en la democracia representativa prevalece la subordinación entre gobernantes y gobernados o élites y masa, argumentando que las transferencias de recursos no beneficiaban a los más pobres, sino a otros grupos sociales. Por lo que todos los arreglos institucionales resultaron decorativos e insignificantes. De aquí que se abra una grieta en los principios de la representación democrática y la falta de legitimidad de las decisiones que se toman en el Congreso.

Bajo este contexto, las relaciones entre los poderes del Estado pusieron en evidencia las tensiones entre dos modelos de diseño institucional; el mayoritario y el republicano constitucional. "El primero corresponde al proyecto de gobierno de la autollamada Cuarta Transformación, mientras que el segundo fue el resultado del largo proceso de transformación democrática en México" (Prud'homme, 2025, p. 33).

En este sentido, la serie de reformas constitucionales presentadas por AMLO tenía por objeto poner en el centro de la contienda política la noción de institucionalidad democrática promovida por la 4T, pero los arreglos en el andamiaje institucional generaron una lucha política entre los tres poderes del Estado y los actores del sector público, privado y de la sociedad civil. En este contexto, el líder político de la 4T para consolidar la legitimidad de su administración requería concretizar sus propuestas de campaña.

---

[71] Entiéndase por erosión democrática como "las acciones del Estado debilitan o eliminan las instituciones políticas en las cuales se sustenta un régimen democrático" (Prud'homme, 2025, p. 1).

De tal forma que la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados sirvió de escenario para aprobar las reformas y disposiciones jurídicas que se necesitaban para la operatividad de los proyectos gubernamentales. Bajo estas circunstancias se identificó que en los primeros tres años presidenciales de AMLO se dio una alta productividad legislativa para acelerar y consolidar las acciones de gobierno. De aquí que la bancada de Morena junto con sus aliados de la LXIV Legislatura, promovieran un mayor número de prácticas de parlamento abierto.

Por lo tanto, el parlamento abierto fue empleado en una primera etapa (2018-2021) como un mecanismo para la legitimidad de la agenda gubernamental y, en una segunda etapa (2021-2024) como un mecanismo de control político. Es decir, en esta Legislatura la fragilidad del parlamento abierto se intensificó. Con lo anterior, se explica cómo las expectativas del cambio del gobierno en torno al fortalecimiento democrático y la promoción de la participación ciudadana se vieron contrarrestadas con las cifras de varios organismos internacionales que, para el último año de la administración federal, revelaron un retroceso democrático en México.

Por ejemplo, el Índice de Estado de Derecho 2024 reportado por World Justice Project, reveló que México ocupó el lugar 47, retrocediendo 11 lugares con respecto a 2020, en donde había ocupado el lugar 36. Además, se identificó que la aprobación de reformas constitucionales limitó las libertades y los derechos políticos, disminuyendo el diálogo con la sociedad, así como la negociación y la deliberación pública en el congreso mexicano.[72]

Asimismo, el análisis del parlamento abierto se completó con el enfoque de la acción colectiva para interpretarlo como un espacio donde confluye la participación de los actores sociales de manera colectiva y, en el que se cede, de cierto modo, limitado todavía, poder a la sociedad.

En este sentido, cabe considerar el planteamiento de Hirschman (1977) sobre las expectativas de la participación en la vida pública. Este autor señala que no solo las decisiones y sus expectativas suelen acarrear derivaciones no deseadas y planeadas, sino que además las propias expectativas se convierten en una bruma que no permite evaluar lo que dichas decisiones realmente desencadenan.

[72] Índice de Estado de Derecho en México 2024. Consulta en: https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico/

Bajo esta tesitura, se realizó el contraste entre las expectativas con los usos y resultados del parlamento abierto, identificando un total de 6 coincidencias y 15 discrepancias. Las cuales se presentaron de la siguiente manera: el caso 1 tuvo: 2 coincidencias y 3 discrepancias; caso 2 tuvo: 2 coincidencias y 3 discrepancias; el caso 3 tuvo: 2 coincidencias y 4 discrepancias; el caso 5 tuvo: 0 coincidencias y 5 discrepancias.

El hecho de haber más discrepancias representa evidencia del incumplimiento de las expectativas en torno al fortalecimiento de la democracia representativa- generadas por los integrantes de la 4T.

Tabla 26

Expectativas, Usos y Resultados del Parlamento Abierto (2018-2024)

Estudio de Caso	Usos		Resultados	
	Coincidencias con la expectativa	**Discrepancias con la expectativa**	**Coincidencias con la expectativa**	**Discrepancias con la expectativa**
Caso 1. Leyes secundarias de la Reforma Educativa	0	1	2	2
Caso 2. Reforma a la Ley General de Salud (creación del Insabi)	1	1	1	2
Caso 3. Reforma de la Jornada Laboral	1	1	1	3
Caso 4. Regulación del uso de la Inteligencia Artificial	0	1	0	4
Total	**2**	**4**	**4**	**11**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la MPA.

La evidencia de que existan más discrepancias que coincidencias (15 discrepancias y 6 coincidencias) soporta el argumento central de que la expectativa del parlamento abierto como un mecanismo para reforzar la democracia representativa durante el periodo presidencial 2018-2024 no se cumplió debido a su débil diseño organizacional y a que las prácticas informales condicionaron la participación plural e incluyente de la ciudadanía, así como su incidencia en las decisiones legislativas.

Tabla 27

Resultados Generales del Parlamento Abierto (2018-2024)

Estudio de Casos	Fortalezas	Debilidades	Tipo de Parlamento Abierto	Coincidencias entre expectativas, usos y resultados	Discrepancias entre expectativas, usos y resultados
Caso.1. Leyes secundarias de la Reforma Educativa	10	14	Decorativo	2	3
Caso 2. Reforma a la Ley General de Salud (creación del Insabi)	6	14	Decorativo	2	3
Caso 3. Reforma de la Jornada Laboral	8	16	Decorativo	2	4
Caso 4. Regulación del uso de la Inteligencia Artificial	7	17	Insignificante	0	5

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la MPA.

Recapitulando lo expuesto, a partir de la MPA se identificaron las fortalezas y debilidades de este mecanismo, refiriendo que las debilidades institucionales ponen de relieve la vulnerabilidad de los lineamientos y de los procesos formales de la Cámara de Diputados.

En este sentido, el incumplimiento de los objetivos del parlamento abierto no sólo debe interpretarse como debilidad institucional, exige mirar más allá, particularmente en sus implicaciones en el proceso democratizador dado que lo que está en juego no solo es la legitimidad del poder legislativo, sino la congruencia entre representación y la toma de decisiones. Ello, considerando que una mala gobernanza delata la incapacidad para construir Estados con instituciones modernas y eficaces, propiciando además el ejercicio de prácticas autoritarias, así como la desafección popular.

De tal modo que las debilidades del parlamento abierto más que anomalías son retos para mejorar los procesos institucionales.

Por lo tanto, el seguimiento de los procesos y resultados del parlamento abierto representa una forma de abonar a su institucionalización, pero, sobre todo, permite que la ciudadanía cuente con elementos para monitorear los avances de apertura parlamentaria. Lo cual, permitirá avanzar hacia una arquitectura institucional del congreso mexicano más coherente al contexto de la sociedad actual.

En los hechos, renunciar a regular el modelo del parlamento abierto se traduciría en la institucionalización de una ambigüedad que erosiona no sólo la legitimidad legislativa, sino también la oportunidad de reivindicarle a la ciudadanía su derecho a expresar sus ideas y de participar en la construcción de los acuerdos. Con base a ello, se señala que sus resultados pueden no ser inmediatos, pero abrirán nuevas oportunidades para lidiar con los límites estructurales de la democracia representativa.

6.5. Implicación Social del Parlamento Abierto

Los resultados de la MPA representan un sustento para el rediseño de este mecanismo con el fin de contener los efectos más disruptivos de su debilidad institucional en torno a la limitación para la participación activa, plural e incluyente de la ciudadanía, así como su acotada incidencia en las decisiones legislativas.

El proceso democratizador de México se ha caracterizado por reformas jurídicas y procedimentales que han ampliado los espacios participativos, sin embargo, no se ha permeado en un cambio en la cultura cívica ni política que trascienda a una vida democrática efectiva.

Bajo esta tesitura, en la teorización política se ha abierto el debate sobre cómo dimensionar el papel de la participación ciudadana en las democracias representativas. Al respecto, señalamos que la sociedad en la era de la globalización se caracteriza por su capacidad de organización y de manifestación de diferentes formas, expresando sus intereses y demandas, las cuales pueden o no, coincidir con otras identidades colectivas, pero su participación en la vida pública representa un medio de control social al poder estatal.

De aquí que hallemos la importancia de profundizar en las implicaciones de la participación ciudadana en la vida democrática a través de mecanismos como el parlamento abierto.

Como lo mencionamos anteriormente, el parlamento abierto surge como una respuesta para atender el malestar social que acompaña a la democracia actual debido a diferentes factores como: la informalidad y discrecionalidad de los procedimientos legislativos, decisiones no vinculatorias a las necesidades y demandas sociales; representación predominante de los intereses de las oligarquías políticas, económicas y financieras; monopolio y control de los mecanismos participativos que incluso han acrecentado las desigualdades sociales.

Ante estas circunstancias, señalamos que la investigación, a través de su MPA, aporta a la definición de indicadores básicos que diagnostiquen los ejes del parlamento abierto: transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana, rendición de cuentas y responsabilidad y ética parlamentaria.

Por consiguiente, la investigación tiene un doble impacto: teórica y empíricamente a razón de que nos propusimos una nueva forma de analizar al parlamento abierto para transcender las antinomias y romper con ciertas utopías de la participación ciudadana, tomando en consideración quiénes participan, sus intenciones, así como los resultados que obtienen.

Los hallazgos representan un soporte empírico al alcance de la ciudadanía para monitorear los avances en materia de apertura parlamentaria. Asimismo, explicamos hasta qué punto los principios democráticos se materializaron bajo el parlamento abierto y cómo la ampliación de los espacios participativos se tradujo en una transformación de las relaciones de poder.

Esto nos hace reflexionar sobre el modo en que las múltiples relaciones entre los diferentes actores sociales y el Estado llegan a dificultar el diálogo, el entendimiento, el consenso y la construcción de acuerdos. Sin embargo, se reconoce que el involucramiento de la sociedad en la esfera pública es esencial para reproducir una cultura política democrática.

Lo anterior, cobra sentido dado que los avances democráticos en México como en otras latitudes, han sido producto de grandes luchas de la sociedad que han propiciado la reinstitucionalización de la esfera pública, en donde la ciudadanía ha encontrado nuevos espacios para la expresión de sus ideas y demandas, reactivando su interés para incidir en la toma de decisiones.

Luego entonces, los hallazgos dan guía a la sociedad para colaborar con sus representantes en la formulación de leyes apegadas a las problemáticas, demandas y necesidades reales de la sociedad mexicana.

Por otra parte, cabe referir que esta investigación se desarrolla en congruencia con los Objetivos Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos en la Agenda Mundial 2030, adoptada por la ONU en 2015, particularmente el ODS 16, centrado en la promoción de la "Paz, Justicia e Instituciones sólidas," con el fin de contribuir a: 1) consolidar el nuevo modelo de gobernanza democrática; 2) promover la participación ciudadana en los asuntos públicos; 3) fortalecer los instrumentos de la democracia participativa y; 4) fortalecer los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas.

El contemplar estos objetivos obedece a la necesidad de fortalecer las instituciones políticas como el congreso mexicano debido a que cifras internacionales reflejan un retroceso democrático en México. Por ejemplo, el informe "El Estado Global de la Democracia 2025. Democracia en movimiento", elaborado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), devela retrocesos democráticos en la mayoría de los 173 países evaluados. Al respecto, reportó que México, en 2024, en la categoría de Representación ocupó el lugar 82 (cayendo 12 lugares en comparación del año 2023) y, en Participación se ubicó en el lugar 124 (cayendo 13 lugares en comparación del año 2023).

Asimismo, datos oficiales en el eje de gobernanza con justicia y participación del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030, reflejan una débil participación ciudadana en los asuntos públicos y un bajo empleo de métodos de democracia participativa.

En este sentido, al contrastar las expectativas, usos y resultados del parlamento abierto, identificamos ciertos límites a la participación ciudadana, hallando que las voces de los actores sociales no llegan a reflejarse en productos finales como la aprobación de las leyes y su respectiva publicación en el DOF. Al respecto, señalamos que el incumplimiento de los objetivos del parlamento abierto, no sólo deben interpretarse como una debilidad institucional, sino exige mirar más allá, particularmente en los efectos que produce en el sistema político.

Ante este contexto, argumentamos que para evitar una autocratización es esencial la institucionalización de la participación social en un sentido más amplio, toda vez que la complejidad de la sociedad actual requiere contemplarse desde una multidisciplinariedad y transversalidad dadas las condiciones políticas, económicas y culturales que la caracterizan y, bajo contextos específicos dadas las coyunturas que se presentan en los sistemas políticos.

De tal forma que los datos vertidos en la investigación son una base para reformular el diseño y operatividad de este modelo parlamentario con el fin de que no quede en una fachada de relaciones horizontales, de trabajo colaborativo y de inclusión social.

Lo anterior, a razón de que no todas las voces pueden ser escuchadas ni todas las opiniones pueden ser consideradas en una dictaminación, sin embargo, el hecho de brindarle a la ciudadanía un espacio de expresión y deliberación, representa un modo de garantizar la libertad de expresión. Lo cual nos lleva a sustentar que el parlamento abierto tiene un impacto social al promover la cultura cívica, la participación y, en cierta forma, la desafección ciudadana.

De tal modo que se observa la pertinencia de concebir al parlamento abierto y sus articulaciones en un sentido más dinámico y menos lineal, abonando a la innovación de modelos organizativos y de estrategias de acción que incentiven la participación directa.

Por lo tanto, consideramos la relevancia de seguir profundizando en el tipo de incidencia que tienen los actores sociales en la toma de decisiones. Lo cual, habrá de coadyuvar al rediseño del parlamento abierto para que no sea una fachada de deliberación pública abierta, sino que permita una vinculación más directa con la ciudadanía dado que lo que está en juego no solo es la legitimidad institucional, sino la congruencia entre representación y la voluntad soberana.

Discusión y Conclusiones

A partir de un proceso de cuestionamientos sobre los resultados de la democracia representativa, se ha revalorizado la participación ciudadana para revitalizar los canales representativos. Sin embargo, los mecanismos participativos han prevalecido como instrumentos meramente legitimadores de la agenda gubernamental. Por lo que este escenario nos devela una tensión entre la autopreservación del poder político y la apertura de los asuntos públicos.

Bajo este contexto, a principios del siglo XXI, los parlamentos afiliados a la Unión Interparlamentaria (UIP) -entre ellos el congreso mexicano-, acordaron implementar acciones de parlamento abierto con el objetivo de establecer una relación entre representantes y representados, en términos de colaboración, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

Particularmente en Mexico, fueron las Legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las primeras en realizar acciones de parlamento abierto toda vez que, en 2020, se publicaron en Gaceta Parlamentaria los *Lineamientos para la implementación del parlamento abierto*.

Estas dos legislaturas abarcaron el periodo presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), líder de la 4T, quien, junto a sus aliados de la llamada 4T en la Cámara baja, gestaron una coalición discursiva con la pretensión de promover el cambio de la ciudadanía como un sujeto activo en el proceso democrático e implementaron una serie de reformas en el andamiaje institucional. Dicha narrativa reconfiguró las estructuras y procesos del poder legislativo, poniendo en tensión las dimensiones del parlamento abierto.

Bajo esta tesitura, nuestro objetivo consistió en analizar los procesos organizacionales del parlamento abierto mediante la comparación de cuatro estudios de caso para explicar cuáles fueron sus usos frente a la expectativa del cambio de gobierno en México (2018-2024).

Para atender el objetivo, en primera instancia hicimos una revisión exhaustiva de la literatura sobre democracia y su vinculación con la división de poderes, lo cual nos permitió reconocer las posturas epistémicas y teóricas que han guiado los recientes estudios legislativos, así como las metodologías empleadas para generar explicaciones sobre ¿quiénes son los actores involucrados en el parlamento abierto? y ¿qué resultados obtienen?

A partir de la comparación de los estudios realizados sobre el tema de parlamento abierto, identificamos dos principales desafíos.

El primero, realizar una articulación teórica con el fin de producir un enfoque más robusto e integral. El segundo desafío, consistió en elaborar una métrica del parlamento abierto para distinguir los procesos clave, evaluar avances, reconocer buenas prácticas y corregir las erróneas.

Para atender el primer desafío decidimos hacer un estudio descriptivo, analítico y transversal de cuatro dimensiones del parlamento abierto. Para ello, nos auxiliamos del marco teórico de la acción colectiva, institucionalismo organizacional, participación ciudadana y gobernanza. Recurrimos a esta complementariedad teórica, reconociendo que estos enfoques por sí solos no logran dar respuestas integrales dadas las antinomias que suelen presentar e incluso hasta un cierto grado de utopía.

A partir de este marco teórico, nos cuestionamos ¿cómo el diseño organizacional y las prácticas informales del parlamento abierto favorecieron o limitaron la participación ciudadana en la configuración de las decisiones en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión?

Para responder a esta interrogante, concebimos al parlamento abierto no solo como un modelo dicotómico entre representantes y representados, sino incluyendo también las interrelaciones entre los distintos actores del ámbito económico, político y social, tanto nacionales como internacionales, precisando que los participantes no necesariamente buscan el interés general o el bienestar común.

Lo anterior cobra relevancia en la teorización política debido a que, hoy en día se vuelve necesario un saber crítico y genealógico que nos permita entender qué es lo que podemos conocer y qué es lo que podemos esperar de las instituciones representativas como el Poder Legislativo. En este sentido, la investigación se inscribe en la necesidad de dotar al análisis del parlamento abierto una base metodológica rigurosa para explorar con solvencia sus usos, medir su impacto en la gobernanza legislativa y, desentrañar sus implicaciones en la representación política.

Posteriormente, para atender el desafío metodológico nos dimos a la tarea de elaborar una Métrica de Parlamento Abierto (MPA), considerando que actualmente no existe un instrumento que evalúe los resultados del parlamento abierto.

Esta métrica se elaboró tomando como referencia algunos indicadores y estándares de apertura legislativa establecidos por organismos nacionales e internaciones como: Unión Interparlamentaria (UIP), Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), Alianza para el Parlamento Abierto (APA) y el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

La MPA contempla cuatro dimensiones: 1) transparencia y acceso a la información pública; 2) participación ciudadana; 3) rendición de cuentas y; 4) responsabilidad y ética parlamentaria.

Asimismo, tiene 12 categorías y 24 indicadores, los cuales están alineados a los objetivos de la Agenda 2030, particularmente al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*, el cual refiere que los gobiernos se comprometen a garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades sociales.

Considerando las referencias anteriores, señalamos que la MPA es replicable para otros parlamentos, asambleas y congresos tanto federales como estatales.

Bajo estas dimensiones se compararon cuatro casos de parlamentos abiertos. Dos de ellos, se realizaron en la LXIV Legislatura (2018-2021), siendo estos: Caso 1. Leyes Secundarias de la Reforma Educativa; Caso 2. Ley General de Salud (creación del Insabi). Los otros dos parlamentos abiertos se realizaron durante la LXV Legislatura (2021-2024), siendo: Caso 3. Reforma de la Jornada Laboral y; Caso 4. Regulación del uso de la Inteligencia Artificial.

A través de la MPA identificamos fortalezas y debilidades en los procesos organizacionales para su implementación. Hallamos que la dimensión de Participación Ciudadana obtuvo el mayor puntaje con un 16%, seguida por la dimensión de Transparencia y Acceso a la Información Pública con un porcentaje del 13%; en tercer lugar, con un porcentaje del 12% se ubicó Responsabilidad y Ética Parlamentaria y, en último lugar, con el 11% estuvo la dimensión de Rendición de Cuentas.

El corolario de este ejercicio comparado nos develó que, si bien, la dimensión de Participación Ciudadana obtuvo los valores más altos, también presentó debilidades. Por ejemplo, desde las convocatorias se definieron los perfiles de los participantes, lo cual no implicó una igualdad descriptiva y sustantiva.

En este sentido, en los cuatro casos, las comisiones no reportaron una cifra total de intervenciones y de quiénes intervinieron. Por lo que a través de la revisión del material audiovisual identificamos que la participación no se dio en términos de equidad de género, edad, ni de pertenencia o afiliación a los sectores empresariales, académicos, organizaciones civiles (mayor intervención por parte del género masculino, empresarios, legisladores del grupo mayoritario). Tampoco hubo una igualdad en la participación de los funcionarios federales, estatales y municipales, dado que los primeros, tuvieron mayor uso de la voz.

Por otro lado, no se logró instalar el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana en ninguna de las dos Legislaturas, lo que facilitó la movilización de una serie de recursos de carácter administrativo, legal y político para influir en las dictaminaciones.

Por otra parte, la evidencia refleja que no se fomentó la comunicación bidireccional directa e inmediata con la ciudadanía a través de las TIC y redes sociales, a pesar de que los eventos se transmitieron por el canal de YouTube y redes sociales de la Cámara de Diputados, las respuestas de los ponentes y legisladores fueron particularmente para ellos mismos, algunas veces para el público presente y, en raras ocasiones para el público virtual.

En este sentido, las cifras que hallamos del número de comentarios, reproducciones, compartidos, me gusta y reposteos, develan la baja participación ciudadana durante los eventos del parlamento abierto a través de estas plataformas.

Ahora bien, el periodo 2018-2024 representó una etapa de reconfiguración del poder y de polarización política que facilitaron el escenario para que se rediseñaran nuevas prácticas en el juego legislativo bajo la égida de la Presidencia toda vez que en los procesos del parlamento abierto se hallaron prácticas informales de subordinación legislativa que desplazaron el equilibrio republicano.

Al respecto, las prácticas informales hicieron que este modelo parlamentario operara en ciertos momentos con discreción e incluso secrecía por el tipo de información o bien, por los intereses de los actores involucrados en los temas a deliberar. Lo cual, se reflejó en la dimensión de transparencia y acceso a la información.

Por ejemplo, no todas las comisiones habilitan un micrositio en donde la ciudadanía pueda realizar solicitudes de información sin tener que hacer uso de otros mecanismos como la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), la cual emite respuestas con un elevado tecnicismo jurídico. Además, no se generan datos en cuanto a la incidencia ciudadana durante el proceso del parlamento abierto.

Por otra parte, las comisiones publicaron las acciones de parlamento abierto, sin embargo, se da poca difusión y, sólo es conocido por una población minoritaria interesada en los temas legislativos. Asimismo, para el público en general resulta confuso el proceso para ver las versiones estenográficas ya que existen múltiples vínculos de internet a los que se tienen que acceder. Además, por cada evento, el documento suele contener más de 200 páginas, lo cual dificulta la lectura y la comprensión del asunto.

Por otro lado, los hallazgos reflejan debilidad en la dimensión de rendición de cuentas, la cual es esencial para fortalecer la legitimidad institucional. En este sentido, referimos que la rendición de cuentas no sólo se trata de cuestiones presupuestales, también abarca el modo en que se toman las decisiones y su impacto en la ciudadanía.

Al respecto, ejemplificamos con el caso 3, el modo en que se toman las decisiones desde las cúpulas de la Cámara de Diputados. Por ejemplo, el caso de la Reforma a la jornada laboral (2023), en su momento tuvo un dictamen aprobado por la comisión de Puntos Constitucionales de la LXV Legislatura, sin embargo, no fue votado en el Pleno por decisión de los integrantes de la JUCOPO a recomendación del Ejecutivo federal.

Asimismo, se halló que, las comisiones no evalúan el impacto social de dichos dictámenes. Por ejemplo, en el caso 2 -creación del Insabi-, dicha institución no tuvo la capacidad de respuesta al sistema de salud. Por lo que, en 2022, fue reemplazada por el sistema IMSS-Bienestar.

Por otro lado, hallamos que las comisiones cumplieron con los informes semestrales de trabajo en el que reportaron los gastos ejercidos, sin embargo, en dicha información no se especificaron los gastos correspondientes para la realización del parlamento abierto.

Cabe señalar que una forma de vincular la responsabilidad parlamentaria con la función legislativa es a través de la dictaminación de las iniciativas en la comisión, la votación en el Pleno y su respectiva publicación en el DOF. Sin embargo, se halló que los parlamentos abiertos no siempre culminan con un producto de ley publicado en el DOF.

Ante estas circunstancias, referimos que el parlamento abierto fue empleado en la LXIV Legislatura (2018-2021) como un mecanismo para la legitimidad de la agenda gubernamental y, en la LXV Legislatura (2021-2024) como un mecanismo de control político que erosionó la fragilidad del parlamento abierto. Lo cual, refleja las tensiones entre la popularidad del líder populista y la legitimidad legislativa. Evidencia de ello, es la diferencia notoria de las iniciativas presidenciales publicadas en el DOF con respecto a las iniciativas derivadas del parlamento abierto; 280 y 24 respectivamente.

Ahora bien, la ética parlamentaria requiere apegarse a un conjunto de patrones de conducta. Por ello, los canales de denuncia son un recurso para reportar conductas indebidas durante el parlamento abierto, sin embargo, las comisiones no contemplaron estas vías de denuncia.

Luego entonces, las circunstancias adversas que se hallaron en los procesos del parlamento abierto han dificultado alcanzar el objetivo de colocar a la ciudadanía en el centro de los procesos y toma de decisiones.

Adicionalmente, la MPA nos permitió identificar diferencias por estudio de caso. Al respecto, referimos que las temáticas votadas en el Pleno y publicadas en el DOF fueron las consideradas como temas de valencia: educación y salud, las cuales estaban contempladas en la agenda gubernamental. Caso contrario, los temas de posición política como la reforma de la jornada laboral y la regulación del uso de la inteligencia artificial no alcanzaron consenso para ser sometidos a votación en el Pleno.

Bajo esta tesitura, interpretamos al parlamento abierto como un espacio que implica la apertura al diálogo y a la colaboración, pero que en dicho debate y negociación se genera un proceso multisituado y multidimensional entre los actores que buscan la hegemonía y el control de las decisiones. Por lo que, el intento de pluralidad e inclusión no se consigue dada la restringida incidencia ciudadana. De aquí que refiramos que el parlamento abierto suele decantarse bajo la linealidad simple explicativa de ser un espacio para escuchar las voces de los expertos y especialistas.

También hallamos que la modalidad mixta de parlamento abierto (virtual y presencial) no fue un factor organizacional que incidiera en los resultados, ya que, al comparar las audiencias públicas en modalidad mixta de la comisión de Educación con las realizadas de manera presencial por parte de la comisión de Salud, se identificó que ambos obtuvieron una calificación de 6.

La situación anterior se evidencia también con los casos 3 y 4. Por ejemplo, el caso 3 con modalidad mixta tuvo dos puntos más que el caso 4 con modalidad presencial, pero ambos obtuvieron una calificación de 5.

Asimismo, se identificó que la modalidad de parlamento abierto bajo comisiones unidas no garantizó que el tema fuera votado en el Pleno, tal como sucedió en el caso 3, referente a la Reforma a la Jornada Laboral que fue realizado por tres comisiones ordinarias de la LXV Legislatura (2021-2024).

Lo anterior nos hace referir que los límites de la incidencia ciudadana en las decisiones no son un accidente ni el resultado de una legislatura particularmente conflictiva, sino que son parte de su estructura. Ello, obliga a ampliar el análisis sobre los alcances y límites de la participación ciudadana en el proceso decisorio legislativo.

Por otro lado, detectamos que, la pandemia del COVID-19 no fue un factor sustancial que impidiera la realización de parlamentos abiertos toda vez que en 2020 -año más álgido de la pandemia- fue cuando más eventos se realizaron. Recordemos que en la LXIV Legislatura se realizaron 26 parlamentos abiertos y en la LXV Legislatura tan sólo 5.

Ello, se puede explicar a raíz de que 2021 era un año electoral, de tal forma que las preocupaciones en las carreras políticas de los legisladores se enfocaron en la búsqueda de sus próximos cargos y, no tanto en su quehacer legislativo a través del parlamento abierto.

Luego entonces, al contrastar las expectativas con los usos y resultados del parlamento abierto se identificaron 15 discrepancias y 6 coincidencias. Lo cual, da evidencia del distanciamiento entre el discurso oficial y las acciones que se realizaron en torno a la promesa de una consolidación democrática.

Bajo esta tesitura, señalamos que las alianzas parlamentarias se presentaron en marcos de cooperación escasamente institucionalizados. Dicha porosidad -derivada del cambio de gobierno y de la nueva integración cameral- abrió los márgenes del quehacer legislativo, incidiendo en los diferentes resultados de los parlamentos abiertos.

En este sentido, tipificamos a los parlamentos abiertos, considerando las características de las instituciones débiles. Los primeros tres estudios de casos se tipificaron como parlamentos abiertos decorativos a razón de que se utilizaron para ganar legitimidad en una decisión legislativa predefinida y sin realizar cambios a profundidad en el andamiaje institucional de la Cámara de Diputados.

Por ejemplo, los temas de educación y salud -asuntos contemplados en la agenda gubernamental- fueron los aprobados y publicados en el DOF, pero en sus dictámenes no refirieron cómo incorporaron las aportaciones ciudadanas ni cuales fueron excluidas, así como tampoco su respectiva justificación. En el caso de la Reforma Laboral como se señaló anteriormente, el dictamen no fue votado en el Pleno.

Por otro lado, el caso referente a la regulación del uso de la IA se tipificó como parlamento abierto insignificante debido a que sus acciones fueron irrelevantes para mejorar la vinculación entre representantes y representados, ni se reflejó la incidencia ciudadana dado que en la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación no aprobó ningún dictamen al respecto.

Los datos develaron una Cámara legislativa que multiplicó su productividad, pero sin resultados sustantivos conforme a los ejes del parlamento abierto, el cual, llegó a servir como un escenario teatral de deliberación y construcción de acuerdos ya que su implementación depende de la voluntad de quienes están en las cúpulas de las fracciones parlamentarias. Lo que significa que los logros pueden perder impulso o desaparecer con el cambio de legislatura.

Los hallazgos exponen que el parlamento abierto representa un medio de negociación entre las fuerzas del poder, en donde las decisiones se asumieron en un espacio público reducido en la lógica binaria de aliados y no aliados.

Desde esta mirada, se hallan las barreras formales e informales a las que se enfrenta la ciudadanía para colocar los asuntos de interés social en la agenda legislativa, considerando que el Ejecutivo es el principal legislador al ejercer su poder político sobre las decisiones de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados.

Bajo esta tesitura, el parlamento abierto es una dinámica que incide sobre la legitimidad institucional y en la forma en que la ciudadanía percibe la eficacia del congreso. Por lo que el estudio del parlamento abierto requiere basarse en términos normativos y organizativos, pero también contemplado las condiciones políticas del país.

En este sentido, la MPA aportó evidencia para sostener el argumento central de que la expectativa del parlamento abierto como un mecanismo para reforzar la democracia representativa durante el periodo presidencial 2018-2024 no se cumplió debido a su débil diseño organizacional y a que las prácticas informales condicionaron la participación plural e incluyente de la ciudadanía, así como su incidencia en las decisiones legislativas.

De tal forma que el discurso de la nueva élite gobernante que apuntaba a una mayor apertura y cercanía con la gente no mantuvo congruencia con las acciones en materia de parlamento abierto, el cual no ha logrado institucionalizarse como un mecanismo colaborativo con los actores sociales debido a: 1) idea acotada de que sólo se trata de foros, audiencias, mesas de trabajo o consultas públicas; 2) la inconsistencia temporal y temática en su uso; 3) prácticas exiguas de transparencia y responsabilidad legislativa; 4) limitación de su práctica en la fase previa a la dictaminación; 5) decisiones no vinculatorias a las voces ciudadanas; 6) comunicación unidireccional; 7) procesos organizacionales y prácticas informales que condicionan la participación efectiva e incluyente de la ciudadanía y; 8) procesos no monitoreados ni evaluación de resultados.

Desde esta perspectiva, el quid del asunto reside en que las y los diputados no decodifican al parlamento abierto como una estrategia para fortalecer la democracia representativa, sino como un profundo acto de oportunismo que socava los cimientos del quehacer legislativo como parte del sistema de pesos y contrapesos del poder político.

Derivado de ello, referimos que en la LXV Legislatura (segunda mitad del periodo presidencial de AMLO), prevalecieron prácticas informales y de negociación privada que limitaron el disenso abierto.

Lo anterior, evidenció una amplia maniobra del liderazgo ejercido por la bancada de Morena, sus aliados de la 4T, así como de los integrantes de la JUCOPO para definir los temas y la aprobación de los dictámenes. De aquí que observemos al parlamento abierto como una manifestación concreta y vívida de las tensiones que atraviesan la política mexicana contemporánea.

Con base a ello, el modelo de parlamento abierto en estas dos legislaturas representó un campo de fuerzas transversal entre legisladores y los actores del ámbito público, privado y social, pero también entre estos mismos, generándose una lucha de fuerzas dispares en el que prevaleció una relación unidireccional con la ciudadanía, así como el control y la limitación de la participación efectiva en la toma de decisiones.

Desde esta mirada, rompemos con el enfoque de sea un mecanismo que propicie la participación efectiva, plural e incluyente de la ciudadanía, poniendo de relieve la restringida incidencia de la ciudadanía en las decisiones legislativas toda vez que prevalece la participación de tipo informativa y consultiva.

Antes estas circunstancias, se requiere ampliar la capacidad de la ciudadanía para incidir en la definición de los temas de la agenda legislativa (sobre todo de aquellos asuntos que son de mayor interés o sensibilidad social), así como participación efectiva en cada una de las etapas del parlamento abierto.

Por otro lado, precisamos que las instituciones no sólo se clasifican en términos dicotómicos en funcionales y disfuncionales, también existen otras modalidades intermedias que se requieren analizar para identificar de qué modo contribuyen al logro de los objetivos institucionales. Al respecto, hallamos que no todas las prácticas informales contravienen al desempeño legislativo ya que pueden coadyuvar a lograr los objetivos del parlamento abierto.

Con base a ello, las clasificamos como: complementarias, adaptativas, competitivas y sustitutivas, las cuales inciden en la productividad legislativa, el modo en que se ejerce el liderazgo, la deliberación y en la transparencia parlamentaria. En este sentido, la mayoría partidista en la Cámara baja representó un factor estructural que repercutió significativamente en la operatividad y en los logros del parlamento abierto. Esto a razón de:

1) El consenso en los temas que se analizan y se aprueban. Considerando que el grupo político que tiene la mayoría en el congreso obtiene a la vez el mayor número de las presidencias de las comisiones legislativas y, es ahí, en donde se decide qué temas se someten a parlamento abierto y bajo qué procedimientos.

2) La legitimidad externa que se gana. La coyuntura de una mayoría calificada permitió que el parlamento abierto fuera un mecanismo para la legitimidad de las iniciativas presidenciales, cediendo tiempos y espacios a la participación ciudadana, pero de carácter consultivo y no colaborativo.

3) Profundidad deliberativa y calidad del debate. Al haber una bancada de mayoría facilitó la aprobación de las iniciativas presidenciales por la vía conocida como *fast track* dado que acelera el proceso legislativo al omitir un proceso de debate parlamentario. Este déficit deliberativo pone en entredicho la legitimidad de origen de las iniciativas.

Lo anteriormente expuesto, devela la dicotomía de las prácticas informales que, por un lado, pueden obstaculizar la institucionalización del parlamento abierto, pero a la vez, pueden coadyuvar a lograr sus objetivos ya que si bien, los primeros resultados han sido insignificantes, el parlamento abierto constituye un espacio que brinda la oportunidad para reactivar el activismo social y la participación directa.

De tal modo que, no puede interpretarse únicamente como un mecanismo de debilidad institucional. Por el contrario, sus debilidades más que anomalías son retos para la colaboración y corresponsabilidad entre legisladores y sociedad.

Bajo esta tesitura, los hallazgos sirven de base para formular acciones orientadas a la institucionalización de este modelo y avanzar hacia una arquitectura institucional del congreso mexicano más coherente con el contexto actual, reconociendo la multiculturalidad de una sociedad que está ávida de que se atiendan los problemas nacionales y locales, pero también de formar parte del proceso de toma de decisiones para testificar que estén apegadas a la atención de sus demandas.

Con base a lo anterior, planteamos algunos retos del parlamento abierto que, sin cercenar la pluralidad ni la autonomía parlamentaria, merecen ser atendidos para contener los efectos corrosivos del déficit de representación, la ausencia de espacios para la deliberación y minorizar las condiciones de desigualdad y exclusión de la participación ciudadana.

Retos en la dimensión de Trasparencia y Acceso a la Información Pública. Los resultados de la MPA colocaron a esta dimensión como la segunda mejor posicionada, pero los avances pueden retroceder debido a las recientes reformas jurídicas, tomando en cuenta que en 2024 se aprobó la desaparición del INAI cuyas funciones fueron asumidas por la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

Asimismo, en 2025, se modificaron las reglas operacionales de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), las cuales socavaron los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública en México. Bajo este contexto, los principales retos son:

1. Garantizar el acceso a la información de manera ágil, abierta y accesible a través de una plataforma en línea que ofrezca datos históricos, actualizados y documentos en formatos legibles y descargables sobre: los temas, convocatorias e informes del plan de acción del parlamento abierto, publicación de las evidencias de las peticiones o sugerencias ciudadanas, así como los gastos ejercidos para la realización de los parlamentos abiertos.
2. Evitar la complejidad en el uso de lenguaje y, facilitar la comprensión de la información para el público en general, toda vez que las respuestas oficiales emplean un lenguaje tecnificado y especializado que suele ser poco entendible para los sectores poblaciones considerando sus condiciones sociales como edad, ocupación, escolaridad e idioma o lengua indígena.
3. Seguimiento a las respuestas de petición a la ciudadanía con el fin de evaluar la calidad y utilidad de la información, considerando que muchas cifras estadísticas y poca precisión conlleva al desinterés de la ciudadanía en los asuntos legislativos.

Retos en la dimensión de Participación Ciudadana. Los procesos de parlamento abierto ponen énfasis en modelos de participación mayoritariamente de tipo consultivo y no colaborativo. No obstante, se identificó que la ciudadanía no sólo busca espacios de participación, sino también colaborar en la formulación de leyes e iniciativas eficientes y ajustadas a las necesidades sociales. Con base a lo anterior, sus principales retos son:

1. Promover una participación equitativa, plural e incluyente de los actores, considerando que la pluralidad propicia la confrontación de ideas, amplía las perspectivas y los cuestionamientos al discurso dominante, lo cual contribuye a una legislación más representativa (Hernández, s/f).

2. Elaboración de un diseño estratégico de incidencia ciudadana, especificando de qué manera la colaboración ciudadana tendrá un impacto efectivo en cada una de las etapas del proceso legislativo. Es decir, definir con claridad cómo la voz de los participantes será considerada en las decisiones legislativas. Este diseño de incidencia representaría un nuevo instrumento organizacional para acotar el oportunismo parlamentario y restituir el vínculo entre la voluntad popular y las decisiones legislativas.

3. Promoción de la participación de las organizaciones civiles, considerando que, a partir de 2019 dejaron de contar con el apoyo económico del gobierno federal para llevar a cabo sus actividades. De aquí que resulte más difícil su participación en los parlamentos abiertos y, más aún cuando son presenciales y tienen que trasladarse a la Cámara de Diputados en la ciudad de México.

4. Atender la baja participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales, adecuando las estrategias y herramientas de comunicación bidireccional.

Retos en la dimensión de Rendición de Cuentas. Fortalecer la confianza ciudadana en el congreso ha sido una dificultad de la institución legislativa dada la opacidad en cómo se toman las decisiones. En este sentido, es dable señalar que las funciones y obligaciones de las y los legisladores están establecidas tanto en la CPEUM como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pero es prácticamente nula la información sobre la aplicación de sanciones administrativas o de juicio político. Lo cual, no permite distinguir si la falta de información se debe a que no existen casos por incumplimiento o porque existe secrecía al respecto. De tal modo que sus principales retos son:

1. Reporte sobre el estatus de las etapas del parlamento abierto (elaboración, implementación, monitoreo y evaluación), para que los actores conozcan cómo y por qué se toman las decisiones.

2. Implementación de acciones de control y escrutinio pos-legisaltivo para mantener la integridad y la responsabilidad legislativa.

3. Actualización del marco normativo bajo las nuevas circunstancias políticas, sociales y tecnológicas.

4. Aplicación de los lineamientos del parlamento abierto con el propósito de que las modificaciones normativas y organizacionales sean visibles, conmensurables y perceptibles para la ciudadanía.

Retos en la dimensión de Responsabilidad y Ética Parlamentaria. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría General de la Cámara de Diputados cumplen funciones de supervisión y control del quehacer legislativo, sin embargo, seguimos atestiguando conductas irresponsables e irrespetuosas tanto en las sesiones del Pleno como en las reuniones de las comisiones. Este escenario perjudica la integridad legislativa. Con base a lo anterior, los principales retos son:

1. Compromiso cívico por parte de las y los diputados para que la transformación institucional se traduzca no sólo en cifras de productividad legislativa, sino en la calidad de las leyes.
2. Apertura y ética parlamentaria efectiva para que los objetivos del parlamento abierto no se queden en meras intenciones publicadas sobre papel y que se traduzcan en el combate a la corrupción y a la impunidad.

La historia de la democracia ha demostrado que no es perfecta, pero tiene resiliencia a través de los medios de control y vigilancia en las instituciones. Por lo que estos desafíos requieren de arreglos duraderos y de gran envergadura para ampliar la capacidad de respuesta a las exigencias ciudadanas.

Bajo esta tesitura, en los últimos años se han modificado las agendas de investigación en las ciencias sociales para proponer nuevas formas de abordar la complejidad del sistema democrático. En este sentido, el presente trabajo representa una doble aportación a la ciencia política: teórica y metodológica.

Teóricamente debido a que nos propusimos una nueva forma de analizar al parlamento abierto para transcender antinomias conceptuales y romper con ciertas utopías teóricas sobre la gobernanza legislativa y la participación ciudadana. Al respecto, referimos que la ampliación de los espacios participativos se traduce en una transformación de las relaciones de poder. Lo cual, devela una dicotomía inmersa en el modelo de parlamento abierto.

Por un lado, bajo una fachada de inclusión social sirve como un instrumento mediado por el *gatekeeping* del Ejecutivo para legitimar (iniciativas, programas, decisiones) del poder central. Por el otro lado, es una vía estratégica de negociación que emplean los distintos actores para sus respectivos intereses. Desde este último enfoque, se dota de significado a la acción colectiva frente a la fragmentación y la cooptación estatal.

La aportación metodológica está basada en el nivel de desagregación de la MPA, la cual permitió ofrecer una nueva interpretación de cómo las prácticas informales socavan la gobernanza legislativa, pero a la vez la complementa y oxigena, ampliando la visión sobre las coincidencias y discrepancias entre las expectativas, usos y resultados del parlamento abierto. Lo cual, resulta relevante toda vez que no hay datos oficiales que evidencien la incidencia ciudadana.

De tal forma que la articulación teórica-metodológica nos permitió responder la interrogante a la cual se volcó la investigación y, que requería de una explicación crucial más allá de una respuesta lineal y constreñida.

Concluimos señalando que el parlamento abierto más que un evento anecdótico, es un instrumento estratégico de transformación política y social debido a la disputa del monopolio de la toma de decisiones. Por lo que para evitar que el parlamento abierto se limite a un mero espacio simbólico con una seudoparticipación ciudadana, requiere enfrentar desafíos en el corto, mediano y largo plazo en torno a nuevas formas de debate público, negociación y agregación de intereses bajo condiciones más efectivas e inclusivas.

Por lo tanto, ¿cómo se convoca?, ¿quiénes participan?, ¿sobre qué temas?, y ¿qué resultados obtienen? son algunas interrogantes que requieren respuestas con mayor acuciosidad mediante la complementariedad teórica-metodológica que generen explicaciones entorno a los alcances y límites de la participación ciudadana en las decisiones legislativas.

Por consiguiente, el debate sobre el parlamento abierto no debe centrarse en determinar si es efectivo o no para la democracia representativa, implica también comprender qué condiciones lo vuelven funcional, qué estructuras lo habilitan, qué silencios lo normalizan y a qué transformaciones conlleva. Lo cual, abriría nuevas vetas de investigación sobre este mecanismo no sólo como un complemento de la democracia representativa, sino como un eje de la democracia participativa, considerando que la ciudadanía ha sido una fuerza motora para los grandes cambios en los sistemas políticos en América Latina.

Lista de siglas y acrónimos

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
APA	Alianza para el Parlamento Abierto
AMLO	Andrés Manuel López Obrador
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMN	Consejo Mexicano de Negocios
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENASIC	Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados
IGA	Índice de Gobierno Abierto
ILTL	Índice Latinoamericano por la Transparencia Legislativa
INSABI	Instituto de Salud para el Bienestar
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
IA	Inteligencia Artificial
JUCOPO	Junta de Coordinación Política
MGA	Métrica de Gobierno Abierto
MPA	Métrica de Parlamento Abierto
MC	Movimiento Ciudadano
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido de Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PT	Partido del Trabajo
PES	Partido Encuentro Social
PANAL	Partido Nueva Alianza
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
RPA	Red de Parlamento Abierto
RLTL	Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UIP	Unión Interparlamentaria
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Referencias

Acemoglu, Daron y Robinson James. (2012). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países.* EconomíaPuntocom. https://www.amasfac.info/boletines/anexos/LOS%20OR%C3%8DGENES%20DEL%20PODER%20PROSPERIDAD%20Y%20LA%20POBREZA.pdf

Alcántara Sáez, Manuel y Paredes Encalada, A. M. (2020). Discusión teórica sobre la calidad de la democracia en el contexto suramericano y ecuatoriano. *Analecta Política*, 10(18), 11-35.

Alcántara Sáez, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca. https://eusal.es/eusal/catalog/book/978-84-7800-521-5

Alcántara Sáez, Manuel. (2006). *Actitudes, valores y opiniones de las élites parlamentarias de México.* Universidad de Salamanca- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

Alcántara Sáez, Manuel. (2013). De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos,* (41), 19-44. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11525601007

Alcántara-Sáez, Manuel. (2019). Las constricciones de la agenda de las reformas políticas. A propósito de la división de poderes. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*. 16, 203-212. https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.82549

Alianza para el Parlamento Abierto (APA). (26 de agosto de 2014). https://www.parlamentoabierto.mx/

Alianza para el Parlamento Abierto (APA). (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/

Arendt, Hannah. (2007). *¿Qué es la política?* Paidós. Arendt, Hannah. (2009). La condición humana. Paidós.

Banteka, Nadia. (2020). A Network Theory Approach to Global Legislative Action. *Seton Hall Law Review Journals*, 50(2), 339-399. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3573175

Bartolini, Stefano. (1993). Partidos y sistemas de partido. En Pasquino Gianfranco (Ed), *Manual de Ciencia Política*. (pp. 217-264). Alianza.

Bartomeus, Oriol. (2023). *El peso del tiempo: Relato del relevo generacional en España*. Debate.

Beetham, David. (2006). *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas.* Unión Interparlamentaria.

Benveniste, Émile (2002). *Problemas de lingüística general II.* Siglo XXI.

Bokser, Misses-Liwerant, Judit. (8 de agosto de 2025). *Los derroteros de la democracia, sus constelaciones y avatares.* [Conferencia Magistral]. XIII Congreso Internacional de Ciencia Política, AMECIP. Ciudad de México, México.

Brinks, D., S. Levitsky y M.V. Murillo. (2020). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America.* Cambridge University Press.

Brinks, D., S. Levitsky y M.V. Murillo. (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Siglo XXI Editores.

Cámara de Diputados. (11 de marzo de 2025a). *Audiencia Pública: Escuelas Normales y Educación Superior.* http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Educacion/Comisiones-Unidas-de-Educacion-y-Puntos-Constitucionales/Audiencia-Publica-Reforma-Educativa/Audiencia-Publica-Escuelas-Normales-y-Educacion-Superior

Cámara de Diputados. (11 de marzo de 2025c). *Foros Días de Jornada y Descanso Laboral.* https://jornadalaboral.diputados.gob.mx/foros/

Cámara de Diputados. (11 de marzo de 2025d). *Informe de Trabajo de la Comisión de Salud de la LXIV Legislatura.* https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/ene/20200110.html#Informe1

Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. (2021). *Libro blanco en materia de parlamento abierto. Acciones estratégicas.* Cámara de Diputados.

Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. (27 de agosto de 2024). *Composición porcentual de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados*. https://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php

Cámara de Diputados. (11 de marzo de 2025b). *Boletín No. 5253.* https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/la-comision-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-realiza-el-foro-hacia-una-regulacion-de-la-inteligencia-artificial-

Cámara de Diputados. (11 de marzo de 2025e). *Versión estenográfica.* https://cronica.diputados.gob.mx/Ve07ago2019-ISB-M.html https://cronica.diputados.gob.mx/Ve08ago2019-ISB-M.html https://cronica.diputados.gob.mx/Ve09ago2019-ISB-V.html

Casar, Ma. Amparo, Marván Ignacio y Khemvirg Puente. (2010). *La rendición de cuentas y el poder legislativo.* https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1011/308

Cohen, Jean L. y Arato, Andrew. (1997). *Sociedad civil y teoría política*. The MIT Press, Cambridge. https://www.academia.edu/27264225/Political_Theory_and_Civil_Society

Comisión de Educación de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. (2019). *Versión estenográfica de la audiencia pública.* https://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/153248/765767/file/CE-72-5-VERSIONESTENOGRAFICA-240619.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025b). *Superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe en la era digital.* Chile: Organización de las Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (8 de febrero, 2025). *Estado Abierto en América Latina y el Caribe.* https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/componentes/parlamento-abierto

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de marzo de 2024. D.O.F. 22-03-2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf content/uploads/2024/06/1_Parlamento-abierto_v01_290524.pdf

Cox, Gary W., Morgenstern Scott y Leandro Wolfson Scott. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373-393.

Dahl, Robert. (2004). *La democracia.* POSTData 10. [Archivo PDF] https://sociologiacritica.es/wp-content/uploads/2014/02/dahl-postdata1.pdf Declaraci%C3%B3n_Principios.pdf

Del Rosario-Camareno, Ernesto J. y Gómez-Hernández, Sheika. (2022). El uso de Twitter por los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico como medio de participación política. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*. (21), 122-142. https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.87605

Della Porta, Donatella y Mario Diani. (2006). *Movimientos sociales. Una introducción*. Oxford: Blackwell Publishing.

Desposato, Scott. (2006). Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 50 (1), 62–80.

Devoto, Lizandro. (2021). Avances y retrocesos en la agenda de parlamento abierto en el Congreso mexicano. En Khemvirg Puente (Coord). *El Congreso Mexicano y el parlamento abierto. Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias.* (pp. 97-110). INAI. https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/congreso%20mexicano%20y%20parlamento%20abierto.pdf?_t=1638303521

Dewey, John. (2004). *La opinión pública y sus problemas*. Morata.

Dussauge, Mauricio. [@maudussauge]. (14 de noviembre de 2025*). Opinar en redes sobre temas públicos es participar*. https://x.com/maudussauge/status/1989464060673626423?t=r6LdZNc6rfeB9WzdrKuvMQ&s=08

Eckert, Julia M. (2022). Anthropology and political participation. En Giugni, Marco; Grasso, Maria (Eds.) *The Oxford Handbook of Political Participation*. Oxford Handbooks (pp.101-115). Oxford University Press.

Espejel Mena, Jaime; Flores Vega, Misael y Rodríguez Mena, José Luis. (2010). *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*. IAPEM. https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/2010LCPNIAP.pdf

Gaceta Parlamentaria. Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se emiten los *Lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados*. 20 de febrero de 2020. Número 5462-VII. https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/feb/20200220-VII.pdf

Gaceta Parlamentaria. *Proposiciones de acuerdo por el que se crea el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura*. 12 de marzo de 2019. Número 5236-X. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/03/asun_3827838_20190312_

Gutiérrez-Rubí, Antoni. (2014). Parlamento Abierto y política de proximidad. En Rafael Rubio (Coord). *Parlamento abierto, tecnologías y redes para la democracia*. (pp. 363-388). Congreso de los Diputados.

Habermas, Jürgen. (1990). *Historia y crítica de la opinión pública*. Gustavo Gili.

Habermas, Jürgen. (1997). *Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública.* (5a. ed.) Traducido por Antonio Doménech. Gustavo Gili.

Habermas, Jürgen. (1998). *Facticidad y validez.* Trotta.

Habermas, Jürgen. (2001). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Cátedra.

Habermas, Jürgen. (2005). *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. (5ª ed.) Trotta.

hacia-una-democracia-de-ciudadanas-y-ciudadanos

Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. (2003). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda.* [Archivo PDF]

https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf

Hernández Quintana, Said. (s/f). *Legislación exprés y cambio legislativo en México (2018-2025): efectos sobre la deliberación y el equilibrio de poderes*. [Manuscrito presentado para su publicación]

Heywood, Andrew y Chin, Clayton. (2023). *Political Theory. An Introduction*. Bloomsbury Academic.

Hirschman, Albert. (1977). *Salida, voz y lealtad: Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. FCE.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (IDEA). (15 de septiembre de 2025). *El Estado Global de la Democracia 2025. Democracia en movimiento*. Suecia: IDEA. https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2025-democracy-on-the-move

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto*. *Estudio de la aplicación de la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y parlamento abierto (2019).*

https://www.infoqro.mx/publicaciones/ObservatorioTLPA.pdf

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (26 de agosto de 2024). *Congreso Abierto*.

https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoytransparencia/?page_id=4742

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (2023). *Resumen Ejecutivo*. https://colmex.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2023/_w_e1545d8f/documentos/documentos_2023/Resumen%20Ejecutivo%20MGA.pdf

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (2024). *Casos prácticos de Congreso Abierto*. INAI. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoytransparencia/wp-Internacional.

Lendo Fuentes, Tomislav y Resina de la Fuente, Jorge Fernando. (2016). *Parlamento abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México*. Instituto Belisario Domínguez. http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3342/CI%2027.

Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de Sociología* (24), 31-56. https://mariavictoriamurillo.com/wp-content/uploads/2014/02/levitsky-y-murillo-variacion-fortaleza-institucional-2010.pdf

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 1 de abril de 2024. D.O.F. 01-04-2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaip.htm

Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 9 de diciembre de 2022. D.O.F. 09-12-2022. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf

Logue, Danielle M., Clegg, Stewart y Gray John. (2015). *Social organization, classificatory analogies and logics: Institutional theory revisits Mary Douglas*. [Archivo PDF]

Mariñez Navarro, Freddy. (2016). Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo más allá de la poliarquía. *Estudos de administração e sociedade*. 1(1), 9–28.

Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. (2023). El INSABI, o la triste historia de un desahucio Previsible. *Chiapas Paralelo*. https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2023/05/el-insabi- o-la-triste-historia-de-un-desahucio-previsible/

Melucci, Alberto. (1999). *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. El Colegio de México.

Monsiváis Carrillo, Alejandro. (2006). Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública. *Revista Mexicana de Sociología*, 68(2), 291-330. https://www.redalyc.org/pdf/321/32112599004.pdf

Monsiváis Carrillo, Alejandro. (2013). Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático. *Perfiles latinoamericanos*, 21(41), 45-69.

Morlino, Leonardo. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. Informe para IDEA https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf

Movimiento de Regeneración Nacional. (14 de septiembre de 2024). *Declaración de Principios de Morena.* [Archivo PDF] https://www.ieepuebla.org.mx/2023/PP/MORENA/Certi_Morena_DocumentosBasicos_

Muñoz Rodríguez, Edgar. (2022). *Las redes sociales en el involucramiento ciudadano y en la apertura institucional en el ámbito político-electoral*. [Archivo PDF] https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/080420241540422080.pdf

Nelson, J. Barbara. (1993). La formación de una agenda. El caso de maltrato a los niños. En Aguilar Villanueva Luis F. (Ed). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (pp.105-187). Editorial Porrúa.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. https://www.oecd.org/es/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html

ParlAmericas. (15 de febrero de 2025). *Estándares de apertura legislativa en la labor de comisiones*. https://parlamericas.org/uploads/documents/Publication-OpeningStandarsCommissions-sp.pdf

ParlAmericas. (18 de agosto de 2024). *Marcos normativos para la participación ciudadana en el proceso legislativo de las Américas y el Caribe*. [Archivo PDF] https://parlamericas.org/uploads/documents/Marcos_Normativos_de_Participacion_Ciud

ParlAmericas. (2017). *Kit de herramientas: Participación ciudadana en el proceso legislativo*. [Archivo PDF] pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pitkin, Hanna Fenichel. (1985). *El concepto de representación*. Vol. 5. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (Comp). (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. PNUD-UIP. http://archive.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf

Programa de las Naciones Unidas. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/la-democracia-en-america-latina-

Prud'homme, Jean-François. (2025). "¿El Fin de la autonomía? Los Poderes y el INE en tiempos del Presidente López Obrador." *Foro Internacional*. https://doi.org/10.24201/fi.3178.

Puente Martínez, Khemvirg. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. En Béjar Algazi, Luisa (Coord). *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*. México: UNAM-Porrúa.

Puente Martínez, Khemvirg. (2021). El Congreso mexicano desde la perspectiva del modelo de parlamento abierto. Experiencias, resistencias y retos. En Khemvirg Puente (Coord). *El Congreso Mexicano y el parlamento abierto. Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*. (pp. 234-237). INAI. https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/congreso%20mexicano%20y%20parlamento%20abierto.pdf?_t=1638303521

Rabotnikof, Nora. (2011). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. UNAM.

Ragin, C. Charles. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y a la diversidad*. SAGE Publications.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. y César N. Cruz-Rubio. (2025). "Epílogo." En Álvaro V. Ramírez-Alujas y César N. Cruz-Rubio (Eds), *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. (pp. 661-665). España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL). *Índice Latinoamericano por la Transparencia Legislativa 2023*. (6a ed.). https://transparencialegislativa.org/indice/indice-2023/

Reglamento de la Cámara de Diputados. 2 de mayo de 2024. D.O.F. 02-05-2024. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf

Revilla Blanco, Marisa. (2010). “América Latina y los movimientos sociales: el presente de la «rebelión del coro»”. *Nueva Sociedad*, 227, mayo-junio, pp. 51-67.

Rhodes, Raw. (1997). El institucionalismo. En David Marsh y Gerry Stoker (Eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*. (pp. 53-68). Alianza Universidad Textos.

Risse, Mathias. (2023). *Political Theory of the Digital Age*. Cambridge University Press.

Rojas Aguilar, Joyce Pamela. (2023). *Participación ciudadana en parlamento abierto para la democratización. Las Legislaturas Federales LXIV y LXV de México*. [Tesis de Doctorado, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla]. https://ecosistema.buap.mx/ecoBUAP/browse/author?value=Rojas%20Aguilar,%20Joyce

Rubio Núñez, Rafael y Vela Navarro-Rubio, Ricardo. (2017). *El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Rubio Núñez, Rafael. (2014). *Parlamento abierto, tecnologías y redes para la democracia*. (pp. 389-418). Congreso de los Diputados. https://www.congreso.es/webpublica/estudios/parlamentos_abiertos.pdf

Sánchez-Medero, Gema, Pastor-Albaladejo, Gema. (2024). Parlamentos Abiertos en América Latina: Transparencia Activa y Participación Ciudadana. *Profesional de la información*, 33(1), 1-12. https://doi.org/10.3145/epi.2024.0007

Sartori, Giovanni. (2000). *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*. FCE.

Schaff, Adam (1992). *Introducción a la semántica*. Fondo de Cultura Económica.

Senado de la República. (2019). *Parlamento abierto: Principios básicos y experiencias nacionales*. Instituto Belisario Domínguez.

Senado de la República. (2023). *Mecanismos de participación ciudadana a nivel federal en los que intervienen las Cámaras del Congreso de la Unión*. https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/8.-Mecanismos-de-participacion-Ciudadana.pdf

Senado de la República. LXIV Legislatura. (2019). *Parlamento abierto: Principios básicos y experiencias nacionales*. Instituto Belisario Domínguez.

Serra, Franco. (2022). *La regulación de la libertad de expresión en América Latina: hallazgos, tendencias y desafíos legislativos*. Universidad de Palermo.

Serra-Silva, Sofia. (2022). Beyond national boundaries in the study of digital public engagement: Interparliamentary institutions and cooperation in the Austrian and Portuguese national parliaments. *Policy & Internet*, 15(1), 1–19. https://doi.org/10.1002/poi3.326

Shepsle, Kenneth. (2007). Estudiando las Instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (16), 15-34. https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/232/175

Smok, Carlos. (1997). *Modernizar el Parlamento. Modernización de las instituciones democráticas*, (1), 21-44. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46878.pdf

Stake, Robert E. (2013). Estudios de casos cualitativos. En Denzin y Lincoln (Eds), *Las estrategias de investigación cualitativa*, (154-197). Gedisa.

Stokes, Susan. (2001). Patologías de la deliberación. En Jon Elster, (Comp), *La democracia deliberativa*. (pp. 161-182). Gedisa.

Tapia, Maria del Rocio y Hernández, Said. (2025). "La justicia en campaña." *VozyVoto*. El proceso Electoral Judicial, (388), https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/la-justicia-en-campana

Tarrow, Sidney. (1994). *El poder en movimientos. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.* Madrid: Alianza Editorial.

Tashakkori, A. y Teddlie, C. (2003). *Handbook of Mixed Methods. Social and behavioural research*. Thousand Oaks. Sage.

Touraine, Alan. (1994). Crítica de la modernidad. FCE.

Unión Interparlamentaria (UIP). (17 de febrero de 2025). *Declaración Universal de la Democracia* (1997). https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es_-_ddeclaration-web1.pdf

Unión Interparlamentaria (UIP). (22 de julio de 2024). *¿Qué es la Unión Interparlamentaria?* [Archivo PDF] http://archive.ipu.org/PDF/publications/IPU

Valencia Escamilla, Laura. (2018). Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical. *Apuntes Electorales*, 17(58), 61–96. https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/119

Valencia Escamilla, Laura. (2020). Institucionalización del Congreso Federal Mexicano. Transición democrática y cambio organizacional. *Argumentos-Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes*, 17(2), 232-270.

Vela Navarro-Rubio, Ricardo. (2025). “La evolución del parlamento abierto en Latinoamérica.” En Álvaro V. Ramírez-Alujas y César N. Cruz-Rubio (Eds), *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. (pp. 441-466). España: Instituto Nacional de Administración Pública.

VII. https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/feb/20200220-VII.pdf

Walgrave, Stefaan, Karolin Soontjens, and Julie Sevenans. (2023). *The Impact of Public Opinion on Political Action, Politicians' Reading of Public Opinion and its Biases.* https://doi.org/10.1093/oso/9780192866028.003.0004

Whittingham Munévar, María Victoria. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?, *Revista Análisis Internacional.* (2), 219-235.

World Justice Project. (2024). *Índice del Estado de Derecho. 2024.* https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/?gad_source=1&gad_campaignid=21846723301&gbraid=0AAAAA-TYemuVxnT6qvqy7w4sm5wDd7lFK&gclid=CjwKCAjwruXBBhArEiwACBRtHVl2GR fCnp_ovw74ORVuPU7LB5jZOzNREbE-71-zpfXFC5jj9ZF_GBoCwtgQAvD_BwE