



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA:
EL PARLAMENTO ABIERTO COMO UN MEDIO PARA
FORTALECER LA REPRESENTATIVIDAD EN EL CONGRESO
MEXICANO DE 2012 A 2022**

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

Que para obtener el grado de:

DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO

Presenta:

Mtro. Arturo Nieto Mendoza

TUTOR ACADÉMICO

Dr. Víctor Alejandro Wong Meraz

TUTORES ADJUNTOS:

Dr. Rodolfo Rafael Elizalde Castañeda

Dr. Carlos Muñoz Díaz



Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2023.

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN

El trabajo aborda el tema del Parlamento Abierto en un contexto de gobernanza legislativa, y el argumento central que se tiene es que en los últimos años, se ha dado, un agotamiento de la concepción política que contempla al ciudadano como ajeno a la función parlamentaria; por ello, el Parlamento Abierto resurge como una alternativa para fortalecer la democracia representativa a través de mejorar los procesos y dispositivos de información, participación, rendición de cuentas, y el mejor uso de las tecnologías. En este estudio analizaremos dos casos emblemáticos, en primer lugar, el ejercicio del Parlamento Abierto para la creación de la Guardia Nacional; y, en segundo lugar, el de la Reforma Electoral; a partir de estos análisis construimos una propuesta para institucionalizar este mecanismo en los procesos legislativos particularmente en la reforma constitucional en el Congreso Federal de México.

Palabras clave: parlamento abierto, gobernanza, gobernabilidad, legislativo, participación.

SUMMARY

The work addresses the issue of Open Parliament in a context of legislative governance, and the central argument is that in recent years, there has been an exhaustion of the political conception that views the citizen as alien to the parliamentary function; For this reason, the Open Parliament reemerges as an alternative to strengthen representative democracy through improving the processes and devices of information, participation, accountability, and the better use of technologies. In this study we analyze two emblematic cases, firstly, the exercise of the Open Parliament for the creation of the National Guard; and, secondly, that of the Electoral Reform; From these analyzes we build a proposal to institutionalize this mechanism in legislative processes, particularly in the constitutional reform in the Federal Congress of Mexico.

Key words: open parliament, governance, governability, legislative, participation.

ÍNDICE GENERAL

| | Pág. |
|---|------|
| INTRODUCCIÓN | I |
| A. Justificación | II |
| B. Planteamiento del problema | IV |
| C. Pregunta de investigación | VII |
| D. Hipótesis | VII |
| E. Objetivo General | VII |
| F. Metodología | VII |
| G. Marco Teórico | VIII |
| H. Estructura de la Investigación | XVII |
| | |
| CAPITULO 1. LA CONSTRUCCION DE LA DEMOCRACIA | 1 |
| 1.1 El surgimiento de la democracia en la Antigua Atenas | 1 |
| 1.2 El surgimiento del pensamiento liberal y la división de poderes | 5 |
| 1.3 Pensadores de la Democracia Moderna | 10 |
| 1.4 La democracia deliberativa | 17 |
| 1.5 Las minorías en la Democracia | 19 |
| | |
| CAPÍTULO 2. GOBERNABILIDAD, SISTEMA POLÍTICO, Y CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN MÉXICO | 24 |
| 2.1. La Gobernabilidad | 24 |
| 2.1.1. Enfoques de la Gobernabilidad | 29 |
| 2.1.2. La ingobernabilidad y crisis | 29 |
| 2.1.3. Los problemas de gobernabilidad | 31 |
| 2.1.4. Los ejes de la Gobernabilidad desde los Poderes Públicos del Estado | 32 |
| 2.1.5. Gobernabilidad en el Congreso Mexicano | 34 |
| 2.2. El Sistema Político Mexicano | 38 |
| 2.2.1. El Presidencialismo en México | 41 |
| 2.3. Representación Política en México | 44 |
| 2.3.1. Los Partidos Políticos | 45 |
| 2.3.2. Crisis de representación de los partidos políticos | 46 |
| 2.3.3. La oposición política | 48 |
| 2.4. Gobiernos divididos | 50 |
| 2.5. Coaliciones partidistas | 52 |
| 2.6. Populismo | 54 |
| | |
| CAPITULO 3. EL CONGRESO MEXICANO Y SU FUNCIONAMIENTO | 58 |
| 3.1. Integración y estructura bicameral del Congreso en México | 58 |
| 3.1.1. La Cámara de Diputados | 61 |
| 3.1.2. La Cámara de Senadores | 62 |
| 3.1.3. La Comisión Permanente | 63 |
| 3.2. El Proceso Legislativo | 63 |
| 3.3. Funciones del Congreso | 68 |
| 3.4. Poderes Legislativo y Ejecutivo en México | 70 |
| 3.5. El papel del Poder Legislativo en la Democracia Moderna | 73 |
| 3.5.1. Contexto de las Legislaturas | 74 |

| | |
|---|------------|
| 3.5.2. El papel de la sociedad y el Congreso | 77 |
| 3.5.3. Situaciones excepcionales en el Congreso Mexicano | 78 |
| 3.5.4. Congreso y espacio público | 80 |
| CAPÍTULO 4. GOBERNANZA Y PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO | 82 |
| 4.1. La Gobernanza | 82 |
| 4.2. Gobernanza Legislativa | 84 |
| 4.3. Parlamento Abierto | 86 |
| 4.3.1. Transparencia | 91 |
| 4.3.2. La participación ciudadana | 96 |
| 4.3.3. La Rendición de Cuentas | 104 |
| 4.4.4. La Tecnología | 107 |
| 4.5. Caso 1. Reforma Constitucional para crear La Guardia Nacional | 109 |
| 4.6. Caso 2. La Reforma Electoral | 114 |
| 4.7. La práctica del Parlamento Abierto en México | 118 |
| CONCLUSIONES | 122 |
| Propuesta de Parlamento Abierto en la reforma constitucional | 125 |
| Fuentes de Consulta | 128 |

Índice de cuadros

| | Pág. |
|---|------|
| Cuadro 1. El Pensamiento democrático con los clásicos griegos | 4 |
| Cuadro 2. Estado democrático de derecho vs. Estado autoritario | 39 |
| Cuadro 3. Los Pilares del Parlamento Abierto | 90 |
| Cuadro 4. Foros de discusión de la Reforma Constitucional para la creación de la Guardia Nacional | 111 |
| Cuadro 5 Temas de discusión en materia de la Guardia Nacional | 112 |
| Cuadro 6 Foros de Parlamento Abierto de la Reforma Electoral | 115 |

Índice de gráficas

| | Pág. |
|--|------|
| Gráfica 1. Apoyo a la democracia en México de 1996 al año 2000 | V |
| Gráfica 2. Confianza en el Congreso en México | 36 |

Índice de Figuras

| | Pág. |
|--|------|
| Figura 1. Escalera de la participación | 98 |

INTRODUCCIÓN

La democracia describe una forma específica de gobierno, pero se ha buscado profundizar hasta convertirse en una forma de vida en sociedad, donde impera el diálogo, la tolerancia y la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión pública. Si bien esta forma de gobierno no ha estado exenta de cuestionamientos a sus procedimientos y sus resultados. Particularmente, en nuestros días la democracia representativa constituye el medio eficaz por el cual los miembros del Poder Legislativo actúan para satisfacer a las necesidades, intereses y valores de los ciudadanos en una sociedad democrática.

Por su parte, el Derecho Parlamentario en su acepción amplia no trata únicamente de elaborar correctamente una norma –técnica legislativa— (Pedroza, 1996), sino busca contar con los mecanismos institucionales adecuados para materializar democráticamente esas leyes, y darles una legitimidad democrática. Por ello, consideramos fundamental hacer una introspección para revisar la función legislativa desde el actuar del Poder Legislativo.

Desde la perspectiva de Schumpeter al referirse al método democrático dice “es aquel sistema institucional de toma de decisiones políticas que obtiene el bien común dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones de litigio, mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad.” (Schumpeter, 2015: 37). Por ello, una parte fundamental es reconocer el papel que juegan los ciudadanos en los procesos de toma de decisión política, si se encuentran relacionados o distanciados de las mismas.

En este contexto, el término de Gobierno Abierto ha surgido como un mecanismo democrático para dar visibilidad, y hacer partícipe a la sociedad en los procesos de gobierno, ante una crisis de desconfianza y legitimidad que atraviesan las instituciones públicas en general y particularmente en el Poder Legislativo al ser el órgano de representación política por excelencia. Al mismo tiempo nace como una estrategia para acercar al gobierno y sus gobernados en los asuntos públicos.

No cabe duda de que, en temas como la transparencia, rendición de cuentas y participación de la sociedad han sido temas que se han fortalecido con el tiempo en los países que buscan vigorizar sus instituciones democráticas. Ejemplo de lo anterior en México es la Reforma Constitucional en materia de Transparencia, esta implicó un cambio institucional a gran escala en todos los Poderes de la Unión y en todos los niveles de gobierno para garantizar el derecho de acceso a la información desde el año 2002.

A partir de 2018, la Cámara de Diputados cuenta con un Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que tiene la finalidad de atender a los principios, bases generales y procedimientos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 6º y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus normas reglamentarias, así como los tratados internacionales vigentes. Y, en definitiva, la apertura a la transparencia legislativa mejora los sistemas institucionales con las democracias, a través de la apertura de la información y una cultura de la transparencia, abriendo las esferas del Poder Legislativo al espacio público ciudadano.

A. Justificación

El estudio abarca en concreto al Poder Legislativo en su orden Federal en México, si bien existen estudios en otros países sobre el tema –Estados Unidos, Inglaterra, Brasil, Chile—, y una dinámica que está despertando a nivel de los Congresos Estatales –Ciudad de México, Sinaloa, Quintana Roo, Zacatecas, Jalisco, etc.— consideramos que a nivel federal en México es el espacio propicio para realizar este estudio con un análisis de dos casos concretos en la materia.

La temporalidad del estudio abarca la última década de 2012 a 2022, esto se determinó a partir de un suceso importante en materia del Parlamento Abierto. El gobierno de México es cofundador desde finales del año 2011 de “la Iniciativa

Internacional Alianza para el Gobierno Abierto” (Open Government Partnership), que constituye una plataforma para operadores nacionales e internacionales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos.

Por otra parte, existe un cuestionamiento generalizado acompañado de una demanda de más apertura, y más transparencia en el proceso de actuación de los Poderes del Estado. En este caso el Poder Legislativo tiene importantes tareas, además de ser elaborar, reformar y actualizar leyes; estas tareas tienen que ver, entre otras, con la representación política, el control y fiscalización parlamentaria, financiera, administrativa, electoral, de información, jurisdiccionales, y una en especial que es un órgano para la deliberación de los asuntos públicos. Es en ese espacio donde se relaciona con una nueva manera de entender la relación del Poder Legislativo con la sociedad.

Tenemos como ejemplo la Encuesta Nacional en Vivienda sobre “La imagen del Senado de la República” llevada a cabo por la empresa Parametría en 2022, tiene entre sus resultados que:

Alrededor del 80% de la población considera importante la Cámara de Senadores para la democracia del país, aunque poco más de la mitad de la población no confía en los senadores. Esta percepción no se ha modificado en tres años. Es decir, se sigue valorando su propósito, pero en la práctica no se aprueba su funcionamiento. De ahí que los ciudadanos que no aprueban su trabajo pidan que realicen mejor su trabajo, que sean honestos y que se acerquen más a la gente para cambiar la percepción negativa que tienen de los senadores. Lo anterior se explica en que poco más de una tercera parte de la gente piensa que la Cámara de Senadores representa más a los partidos políticos y menos a los ciudadanos...

Esto refleja en como la sociedad percibe como se realizan las leyes en México, ya que el 52% de las personas cree que rara vez o nunca la interacción entre los legisladores y la ciudadanía se da en un ambiente de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, (Parametría, 2022: 5).

Es pertinente llevar este tema de la transparencia, rendición de cuentas y participación a las instituciones públicas más aún a las que gozan de

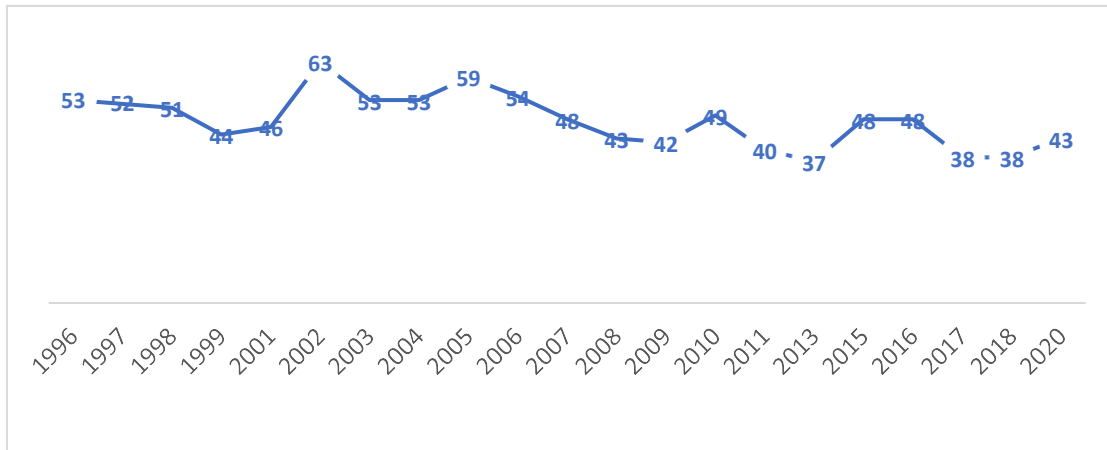
representatividad directa como es el Congreso Mexicano, desafortunadamente en México no se tiene una debida evaluación del quehacer legislativo; esto se debe a que no se cuenta con un método adecuado para evaluar dicha actividad, ni la ciudadanía tiene a su alcance las herramientas necesarias para realizar tal valoración (Camacho, 2018). En este sentido, los Congresos tienen un carácter plural y político, por tanto, es complicado atribuirle a la institución en su conjunto los resultados del trabajo parlamentario, porque, además, sus decisiones se basan primordialmente en razones políticas y no técnicas (Dworak, 2013, 69).

Esto hace indispensable que la ciudadanía y los grupos de la sociedad civil se involucren de una mejor manera en los asuntos públicos, y en particular en los legislativos, dado que tienen un impacto directo en la vida de toda la sociedad. En este sentido, el presente trabajo aporta elementos para nuevos mecanismos de actuación en las tareas legislativas, y específicamente en el proceso legislativo que coadyuvarán en un funcionamiento más democrático.

B. Planteamiento del problema

Según el último informe del Latinobarómetro. “la crítica de los ciudadanos a la democracia es una demanda de democracia. Ningún pueblo de la región está contento con la manera cómo funciona la democracia en su país.” (Informe Latinobarómetro, 2021: 1). El comportamiento a la democracia en los últimos años lo podemos ver de la siguiente manera:

Gráfica 1. Apoyo a la democracia en México de 1996 al año 2000



Fuente: Elaboración Propia con datos del Latinobarómetro 2021

En México menos de la mitad de la población (43%), considera que la Democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno. Esta crisis de las instituciones democráticas se acrecienta porque los procedimientos democráticos no son capaces de hacer frente a los problemas esenciales como el combate a la pobreza, la inseguridad, acceso digno a los sistemas de salud, educación, vivienda, y protección de los recursos naturales.

Otro tema preocupante es la preferencia por el autoritarismo es vista como una de las amenazas a la democracia. En México 22% considera que un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. Y el 26% considera que da lo mismo un gobierno democrático que uno no democrático. Y, solo 55% pensaría no apoyar a un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles. Mientras que 36% sí apoyaría a un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático, si las cosas se ponen muy difíciles (Informe Latinobarómetro, 2021).

En el caso de como las personas perciben a la democracia en México, tenemos que 26.5% de la población no se encuentra satisfecho, y 37.6% se encuentra poco satisfecho con la democracia, y solamente 4.7% muy satisfecho y más bien satisfecho el 28.4% de la población. Esto nos habla de la inconformidad que se tiene con los resultados que da la democracia, sus instituciones y los actores

políticos que la encarnan. Es así es como la mayoría de los mexicanos considera que tenemos una democracia con grandes problemas (47,4%), y solo un preocupante 5% considera en México hay una democracia plena (Informe Latinobarómetro, 2021).

Esto apoya lo que Rancière plantea como “una forma de decadencia de la democracia que puede encontrarse en las sociedades occidentales” (Rancière, 1996, 119). Para él, la posdemocracia significa el “desencantamiento” de la democracia, con el que esta se sitúa “en línea con las grandes narrativas de una época pasada” (ibidem.). Consideramos dentro de los escenarios de análisis el desencanto con la democracia electoral en particular con los partidos políticos como entes generadores de cuadros e ideas que los impulsen a participar en el poder político, que está llevando el desaliento a la democracia como régimen, sumándole cada día un número mayor de críticas hacia sus resultados.

De igual forma, Hayek refiere una preocupación creciente por “la pérdida de fe en la democracia entre la gente que piensa. Es algo que no podemos seguir ignorando” (2019: 373). Su importancia radica en es un método –democrático– indispensable para el cambio pacífico del poder político. Y resalta como preferible a “un gobierno no democrático sometido a la ley a un gobierno democrático sin limitaciones” (Hayek 2019: 375). Este último representa un gobierno autoritario y arbitrario fuera del Estado de Derecho.

“En la historia reciente de la actividad legislativa en México podemos considerar que existen avances significativos, y un proceso de cambio en materia de transparencia en el Congreso” (Puente, 2016:184), pero también persisten resistencias para consolidar un régimen de plena accesibilidad a las actividades del Poder Legislativo. Es por ello, que se deben atender los problemas de representación y de rediseño de las instituciones democráticas en el Poder Legislativo como una de las tareas fundamentales presentes.

C. Pregunta de investigación

¿Cómo fortalecer a un gobierno democrático para que funcione con una mayor representación ciudadana, y apertura en el proceso legislativo con elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el Poder Legislativo?

D. Hipótesis

Una mejor representación ciudadana, y apertura en los procesos legislativos democráticos con elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el Poder Legislativo Federal se logra en la medida que se fortalece su función de representatividad, y con mecanismos de coparticipación ciudadana en un Parlamento Abierto y principios vinculados con este.

E. Objetivo General

Analizar el modelo democrático que haga del Poder Legislativo Federal Mexicano una institución más democrática y representativa con una participación activa de la sociedad. Se trata de realmente interactuar con la ciudadanía, no sólo conocer su voluntad en ciertos temas; sino también, dar un paso adelante para que se retroalimenten con argumentos e ideas, y coparticipen en la toma de decisiones públicas.

F. Metodología

Las estrategias metodológicas para utilizar en este trabajo de investigación son las siguientes:

- La metodología que se emplea para la presente investigación será cualitativa, en el sentido de que el análisis resultante se elaboró a partir del estudio en diversos libros, artículos científicos, informes nacionales, e internacionales, consulta de páginas de internet, y la revisión de la normativa nacional e internacional referente en el tema.

En esta investigación realizamos un estudio de dos casos que consideramos emblemáticos en el arranque de los primeros ejercicios de Parlamento Abierto en México. El método del estudio de casos facilita la comprensión de conceptos a través de múltiples situaciones problemáticas. En su definición, Stake (1998, p. 11) refiere que “es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes”. La metodología de estudios de caso está diseñada para aquellos investigadores que desean profundizar el estudio de una situación determinada en particular.

Así analizamos estos casos para explorar detalladamente los procesos y contextos específicos, y comprender con mayor profundidad el fenómeno jurídico, y social concreto. Estas técnicas demuestran la confiabilidad en la obtención de los datos de la investigación.

G. Marco Teórico

El estudio se centra en cuatro ejes conceptuales importantes como son: la democracia, la gobernabilidad, la gobernanza y el parlamento abierto, a partir de estos temas, nos dimos a la tarea de explorar la literatura académica referente en la actualidad.

Sobre el primer eje, tenemos a **la democracia** y su conformación a lo largo de la historia, no es objetivo de este trabajo hacer un estudio exhaustivo en el tema, sino dar elementos teóricos que nos ayuden a comprender como se vinculan con los procesos democráticos actuales con el Congreso Mexicano. Para ello, revisamos literatura desde los clásicos griegos como Platón, Aristóteles,

posteriormente pensadores como Locke, Montesquieu, y Rousseau; y pensadores modernos de la democracia como Dahl (1993) (2000), Sartori (2004) (2007), Habermas O O'Donnell (1979), (1994), (2001), (2006), y Bobbio. (1996), y (1998). Y así fortalecer la relación entre representantes y representados como una condición necesaria para la democracia moderna.

El segundo eje, es **la gobernabilidad** que no ha de ser entendida como una simple estabilidad del sistema como apunta Valadés (2018), y Guerrero¹ (1995), esta ha sido entendida de diferentes maneras, en distintas etapas de la construcción de la democracia. Siguiendo a Prats (2001), es posible distinguir cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad, a saber:

- 1) Los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los 70;
- 2) La aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia;
- 3) Su uso por los organismos internacionales; y
- 4) Su utilización en la explicación de la construcción europea.

El concepto de gobernabilidad se ha explorado en América Latina a partir de estudios centrales como los de Antonio Camou (2001), y Marcos Kaplan, que refuerzan los análisis relacionados con el decisivo impacto de la inserción internacional en el Estado nacional, la democratización y la gobernabilidad.

La mayor producción referente al tema se dio en los años noventa y principios del siglo desde diferentes enfoques; por ejemplo, desde la crisis de los sistemas políticos, y democráticos con autores como Alcántara (1995); Pasquino (1991); Bobero (1997); Leschner (1997); a partir de los procesos de transición democrática

¹ “La Gobernabilidad significa, sencillamente, el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general.” (Guerrero, 1995).

Nohlen (1996); Borjas y Bucio (2006); y Rossell (2000), quienes se preocupan específicamente por el proceso de gobernabilidad en el Congreso mexicano. En este tenor los trabajos de Pedroza de la Llave (1996, 1997), Luisa Béjar (2012), y Puente (2017) sobre el Poder Legislativo en México .

Autores como Guillermo O'Donnell (1979), y Adam Przeworski (1988), describen a la gobernabilidad como aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria – o populismos actualmente — y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas que hacen a una sociedad ganar derechos y oportunidades en su desarrollo de vida.

Por otra parte, tenemos desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a (Kauffman, Kraay y Labatón. 2000):

1. El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;
2. La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y
3. El respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos.

Otro rasgo que debemos mencionar es como la teoría de la Gobernabilidad nace a partir de una teoría de la ingobernabilidad y se suscita en escenarios de países desarrollados. Por ello, al trasladar el aparato conceptual a América Latina, hay una variante de fondo importante: el problema de contexto político no es de "excesos de democracia", sino de "construcción de democracias". Con ello consideramos la falta de estudios más profundos, sobre la gobernabilidad particularmente en los Congresos.

En el contexto mexicano, existen diversos estudios sobre gobernabilidad entre los que destacan los de Sartori (1994, 1996); Diego Valadez (2001, 2005, 2018) y Jorge Carpizo (2004)—; que analizan cómo se pueden cambiar las reglas de funcionamiento actual y cuáles son los dispositivos que impiden su correcto

funcionamiento; así como, evaluar la pertinencia de incorporar mecanismos institucionales en las relaciones Ejecutivo y Legislativo que operan ya en otras democracias más desarrolladas de Europa y Estados Unidos. Al acceder a estos estudios, podemos vislumbrar la gama de concepciones, los múltiples enfoques y los diversos tratamientos teóricos al concepto de Gobernabilidad.

Así, la democracia actual exige al Poder Legislativo más y mejores resultados, muchos de los cuales son vistos como una necesidad de cambio o transformación hacia nuevos estadios de desarrollo de nuestras sociedades. El espacio para la construcción de ese andamiaje institucional al que hacemos referencia en gran parte lo opera y formula el propio Poder Ejecutivo, quien ha relegado al Poder Legislativo, en este sentido La tasa de éxito legislativo del Poder Ejecutivo fue del 80%²; mientras que la tasa de aprobación sobre el total de proyectos de reforma constitucional y ley ordinaria fue del 4,7%³.

Sobre el tercer eje de **la gobernanza**, el marco teórico cobra sentido relevante la participación de la sociedad en la acción social y gubernamental. la gobernanza es “identificada por redes horizontales o públicas, privadas y organizaciones sin fines de lucro como las nuevas estructuras opuestas a las estructuras jerárquicas de toma de decisiones organizativas. “Gobernanza se refiere a la creación, ejecución e implementación de actividades respaldadas por los objetivos compartidos de ciudadanos y organizaciones”(Bingham et al., 2005: 548).

² Nota: Directorio Legislativo (2022: 9) En todo el período el Poder Ejecutivo presentó 46 iniciativas: 9 proyectos de reforma constitucional y 37 de ley secundaria. Al 30 de abril, de las 9 reformas constitucionales, se habían aprobado 5, se había rechazado una (la del sector eléctrico), otra fue archivada y 2 permanecían en estudio. De los 37 proyectos de ley ordinaria, se habían aprobado 32 y otros 5 permanecían en estudio. Es decir que, en total, se habían aprobaron 37 de las 46 iniciativas.

³ Nota: Directorio Legislativo (2022: 8) en el periodo 2018-2022 (abril). El porcentaje surge de dividir el total de iniciativas presentadas por el total de iniciativas aprobadas en el período bajo estudio, unificadas o no. (Se excluyen de este cálculo las iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior). Según datos del SIL, a lo largo del período los distintos bloques y actores con derecho de iniciativa legislativa ingresaron algo más de 13.700 proyectos. Encabezan la lista MORENA con 4.213 (31%), el PAN con 2.626 (19%), el PRI con 1.533 (11%) y el MC con 1.362 (10%). El Poder Ejecutivo presentó 46, lo que equivale al 0,34% y los Congresos locales, 389. En todo el período, solo ingresaron 3 proyectos de iniciativa ciudadana.

Consideramos de esta manera que, “la esencia de la gobernanza es su enfoque en los mecanismos de gobierno que no descansa en el recurso a la autoridad y sanciones de gobierno ... es una interacción de una multiplicidad de actores que gobiernan e influyen mutuamente” (Stoker, 1998: 17).

La gobernanza implica un papel activo de la sociedad dejando de ser un espectador del trabajo de sus representantes y convirtiéndose en un actor activo en la toma de decisiones públicas. La gobernanza se relaciona con los procesos de gobierno y sus prácticas, en este estudio nos avocamos particularmente al proceso legislativo para analizar cómo se resuelven y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad.

El cuarto pilar es el **gobierno abierto**, concepto que fue acuñado desde los años cincuenta. En 1955, el Congreso norteamericano creó el Subcomité Especial sobre Información Gubernamental (el también llamado Moss Committee), responsable de canalizar la energía cívica en favor de mayor transparencia y transformarla en una agenda de trabajo legislativa (Oszlak: 2015). De esta manera, el gobierno abierto se encausa a cambiar la dinámica entre el Estado y sus relaciones con la sociedad.

En 1957, en Estados Unidos apareció por primera vez la noción *open government*, en el artículo “*The open government principle: Applying the right to know under the Constitution*”. (Parks: 1957). El documento fundacional, *Open Government Declaration*, establece los siguientes compromisos:

1. Incrementar la disponibilidad de la información gubernamental;
2. Apoyar la participación cívica;
3. Implementar altos estándares de integridad profesional en el servicio público;
4. Incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas

La OCDE (2003) dio una noción preliminar sobre el concepto de *Open Government* bajo el rótulo de Administración abierta, concebida como plataforma de base para: implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia que contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración.

Otra coyuntura importante fue cuando el entonces presidente de Estados Unidos Obama firmó el memorándum “Transparencia y Gobierno Abierto” expresando el compromiso de crear un nivel de apertura gubernamental sin precedentes a partir de tres principios básicos:

1. El gobierno debe ser transparente, como característica que promueva la rendición de cuentas;
2. El gobierno debe ser participativo, como medio para incrementar la efectividad y calidad de sus decisiones aprovechando el conocimiento que se encuentra disperso entre su gente;
3. El gobierno debe ser colaborativo, usando herramientas, sistemas y métodos innovadores que promuevan el intercambio y retroalimentación en todos los niveles y considerando las organizaciones sin fines de lucro, negocios e individuos del sector privado. (Obama, The White House: 2009).

La iniciativa promovida por Brasil y Estados Unidos de la “Alianza para el gobierno abierto”, presentada en septiembre de 2011 durante el 66º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al que se adhirió México, junto a otros países latinoamericanos, en octubre del mismo año.

Otros antecedentes por destacar son, la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria de 2012, la cual ha obtenido el apoyo de más 76 organizaciones internacionales en 53 países de acuerdo con los datos de la organización internacional *Opening Parliament*, la Declaración de Santiago sobre Transparencia

e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos, realizada en 2012 y que dio origen a la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas.

Es así como el Gobierno Abierto trata de entablar un diálogo permanente entre representantes y representados atraviesa a las instituciones de todos los poderes del Estado “(...) la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general (...)” Oszlak (2017).

En lo referente a los principios que rigen el gobierno abierto se inscriben en la tradición de derechos de primera generación, como la libertad de la prensa y de la libre circulación de información y de ideas. El gobierno abierto se circunscribe en la esfera democrática como un instrumento que permite la participación de las personas y organizaciones de la sociedad civil en deliberaciones públicas, sin que ellos sean parte necesariamente de un cuerpo político específico para colaborar con ideas, estrategias, medios y tecnologías en la consecución de resultados de beneficio común.

El gobierno en México está compuesto por tres poderes que interactúan en una relación de pesos y contra pesos, en una relación dinámica, cambiante e institucional, por ello, este concepto de gobierno abierto se interioriza en estas tres esferas:

Ejecutivo Abierto

En esta primer esfera, la Administración Pública tiene como misión servir, poniendo al ciudadano como su centro en los procesos de gobierno, gestión, y políticas públicas. En estos se ven involucrados los principios de la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. En el paradigma del Ejecutivo

Abierto, el principio de transparencia está vinculado con la puesta a disposición de los ciudadanos de todo tipo de repositorios de datos, información y conocimiento de un modo abierto, completo, oportuno, gratuito, y de fácil acceso; en otras palabras, ofrece información sobre lo que está haciendo, con qué recursos lo hace, y con base en las leyes y la normativa que justifica su actuación.

Justicia Abierta

“El concepto justicia abierta ha permeado la deliberación pública sobre las instituciones judiciales”. (Cortez y Saavedra: 2019: 25). Así, se favorece el escrutinio del Trabajo en el Poder Judicial y de esta manera la justicia abierta consiste en (Khanaa, 2018):

La justicia abierta consiste en impulsar esfuerzos para lograr una mayor transparencia en los sistemas de justicia, muchas veces aprovechando herramientas tecnológicas y la participación ciudadana. Estas reformas buscan ampliar el acceso a la justicia y asegurar un estado de derecho universal que protejan los derechos de la mayoría, pero con especial atención a las minorías. Entre los muchos resultados de la justicia abierta, se encuentra dar una mayor legitimidad al gobierno y por lo tanto fortalecer la confianza en las instituciones de gobierno.

En este sentido, favorecer la justicia abierta en el Poder Judicial marca una diferencia en mejorar el sistema de acceso de justicia, propiciando una mayor legitimidad en los procesos judiciales, y la confianza en dichas instituciones al aproximarlas a los ciudadanos.

La justicia abierta representa un cambio en la dinámica del accionar institucional en los procesos judiciales, al dar una apertura a los ciudadanos de sus procesos, sus determinaciones y sus sentencias, con procesos más ágiles, dinámicos gracias a las nuevas tecnologías de la información con acceso a los ciudadanos.

Parlamento Abierto

En la actualidad, aunque las funciones del parlamento difieren, la doctrina del derecho parlamentario considera como tradicionales o primarias las funciones legislativa (que se entiende que es la primera y más importante expresión de su carácter representativo), la presupuestaria y la de control político del gobierno. Estas tres funciones conforman la estructura esencial del parlamento e identifican su singularidad Tudela (2020).

Se ha definido 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.” (ParlAmericas y la Organización de Estados Americanos, 2015).

En otras palabras, el Parlamento Abierto es clave para el fortalecimiento de la democracia. Además, “la transparencia legislativa permite profundizar y mejorar los sistemas democráticos, abriendo sus ámbitos de acción al espacio público. Esto se logra poniendo a disposición la información pública a la ciudadanía para su consulta de forma abierta, accesible y reutilizable, fomentando la participación ciudadana en el proceso legislativo del país, así como también implementando mecanismos de rendición de cuentas” (Méndez, 2020: 8). Y se busca que los ciudadanos puedan presentar sus demandas y ver sus opiniones, intereses y valores reflejados en las leyes.

Con base en el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa+ 2020 El Congreso de México enfrenta 3 desafíos clave (ILTL: 159):

- A. El Congreso debería ejercer un rol real de contrapeso y vigilancia al poder ejecutivo a través de las distintas facultades constitucionales con que cuenta.

- B. El Congreso debería plantear discusiones y aprobar instrumentos normativos que respondan, mayormente, a las necesidades y preocupaciones reales de la ciudadanía, así como generar los mecanismos necesarios para la co-creación con la sociedad, a través de los principios de apertura parlamentaria.
- C. Actuar con integridad y transparencia en el manejo de recursos presupuestales y en la profesionalización de la estructura administrativa, para eliminar la opacidad presupuestal y la discrecionalidad en la contratación de estructuras legislativas.

De esta manera, tenemos que el parlamento abierto debe estar en todas las tareas que tienen los Congresos, no solamente en la función legislativa, debe ir más allá a los procesos de control, fiscalización, designación de funcionarios, etc. Finalmente, se deben edificar instituciones normativas para resguardar de manera sustantiva los principios de un Parlamento Abierto que respondan a verdaderos ejercicios de participación ciudadana e interés público de los ciudadanos.

H. Estructura de la Investigación

Para analizar el objeto de estudio, el texto se estructura en cuatro apartados como a continuación podemos ver:

En el primer capítulo se hace un recorrido por la construcción del concepto de democracia⁴, desde los autores clásicos en la antigua Grecia, pasando por pensadores del contrato social, la división de poderes y el pensamiento político liberal; se aborda la discusión teórica del pensamiento de la democracia directa, y representativa. En la segunda parte, analizamos ideas de pensadores de la teoría democrática moderna que nos ayudan a vislumbrar temas como el debilitamiento

⁴ Nota: “el término democracia es un sustantivo que admite una multitud de adjetivos: directa, representativa, participativa, formal, sustancial, fuerte, liberal, burguesa, popular, populista, pluralista, elitista, radical, orgánica, parlamentaria, corporativa, nacional, etc. Pero todos estos epítetos, lejos de ser accidentales, acaban determinando su sentido.” (Velasco, 2011: 56).

de los gobiernos democráticos, la poliarquía, la democracia limitada y deliberativa, para cerrar con una reflexión sobre el papel que juegan las minorías en la democracia moderna.

Dentro de este estudio, en el segundo capítulo intitulado “Gobernabilidad, sistema político y crisis de representación”, analizamos temas centrales de la investigación como son la gobernabilidad, y diferentes enfoques de esta; así como los problemas de ingobernabilidad y el entendimiento de una Gobernabilidad en el Congreso Mexicano. Para avanzar en este recorrido es indispensable estudiar la conformación del Sistema Político Mexicano, y su relación con el presidencialismo, para ilustrarnos en el funcionamiento de las instituciones democráticas, y su operación; así como reconsiderar el papel de los gobiernos divididos, las coaliciones legislativas en México. Para cerrar este capítulo hacemos una reflexión sobre el papel que ha desempeñado el populismo en las democracias modernas y los riesgos que esto implica para la gobernabilidad.

Posteriormente, en la tercera sección hacemos una revisión del Congreso Mexicano y su funcionamiento, para entender la lógica de operación de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como el proceso de elaboración de las leyes con el proceso legislativo. Es relevante considerar que las funciones del Congreso van más allá de la aprobación o rechazo de las leyes, tienen en sus atribuciones una responsabilidad en diversas tareas. Analizamos al contexto político de las últimas legislaturas y el papel que juega la sociedad en los asuntos públicos relacionados con el Congreso.

En el capítulo cuarto, reconoceremos un cambio en la dinámica actual bajo el enfoque teórico de la gobernanza que hace a las relaciones más horizontales y participativas, en ese tenor es que llegamos al Parlamento Abierto como un concepto de reciente irrupción que modifica la lógica de exclusividad, privilegio y hermetismo en el Poder Legislativo, para abrir espacios a la ciudadanía quienes pueden aportar teniendo como base una transparencia en la información pública, donde se impulse de manera determinada la participación ciudadana, la rendición de cuentas y tomando como plataforma de lanzamiento a la tecnología.

Finalmente, se hace un análisis de dos casos de los primeros ejercicios de Parlamento Abierto en México, como fueron las iniciativas de impulso a las Reformas Constitucionales para crear la Guardia Nacional y la Reforma Electoral que nos han dejado lecciones para mejorar la aplicabilidad este tipo de ejercicios democráticos.

Y para cerrar el trabajo se presentan algunas conclusiones, reflexiones sobre el trabajo, y una propuesta que deriva del estudio de los casos. Con dicha propuesta se propone un mecanismo legislativo de Parlamento Abierto en el Congreso Mexicano, específicamente en los asuntos que tengan que ver con las reformas constitucionales.

CAPÍTULO PRIMERO

LA CONTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA

“el mayor bien para el mayor número”
Bentham

1.1. El surgimiento de la Democracia en la Antigua Atenas

La democracia en nuestros días se ha “convertido en el principio central de legitimidad política de nuestra era” (Held 2007, 14). Es considerada como una forma justa de gobierno para la convivencia y el desarrollo óptimo de la sociedad. Pero como apunta Sartori, durante milenios el régimen político óptimo se llamó "república" (república, cosa de todos), no democracia (1959, 117), por ello, vale la pena analizar su evolución histórica y teórica.

La democracia es uno de los conceptos fundamentales del entendimiento político de nuestros días, pero no siempre lo fue de esa manera. La autoridad del más poderoso o poderosos era impuesta de manera casi natural; ante ello, las primeras civilizaciones comenzaron a reflexionar sobre cuál debería ser la mejor manera de gobernarse como personas libres.

La incorporación del pueblo – ahora ciudadanos— a la vida política es una de las contribuciones más relevantes de los pensadores griegos. Partimos de la conformación del concepto político de democracia que surge en la Atenas antigua, tiene un contenido material claro vinculado con el bienestar del pueblo al menos en su mayoría, abordamos su concepción por los pensadores griegos.

En la civilización griega antigua surgió el término “democracia (Δημοκρατία) en el siglo V, el siglo de Pericles, y el primer documento donde encontramos es en la historia de la guerra del Peloponeso” (Gómez Robledo, 1990: 63), dicho documento fue elaborado por Tucídides sobre la democracia ateniense y la oligarquía espartana.

Aunque autores como Sartori (1959) señalan que “el término democracia aparece por primera vez con Heródoto y se usa para decir, traduciendo literalmente del griego, poder (kratos) del pueblo (demos)”. Esto en oposición con las formas de gobierno en las que el poder es de uno o de pocos.

El nacimiento de la vida política en las polis griegas, en especial en la antigua Atenas, supone la primera transformación democrática en la historia. Se abandona la idea y la práctica del gobierno de pocos para alcanzar el gobierno de muchos en estos espacios, pero la crítica a este sistema de gobierno no se hizo esperar y se comenzó un análisis de las ventajas y desventajas de esta como veremos a continuación.

Las formas de gobierno griegas entre las que se encuentra la democracia fueron desarrolladas con base en varios pensadores, Sócrates a quien se interpretó que “la política es un arte, el de mayor responsabilidad y el más arduo, y ha de estar, por consiguiente, en manos de expertos y no del hombre de la calle” (Gómez Robledo, 1990: 65).

Dos destacados pensadores Platón y Aristóteles no consideraron a la Democracia una buena forma de gobierno, ya que por principio era demasiado incluyente y se corría el peligro que las personas tiendan a entregarse a deseos inmoderados una vez que tienen poder.

De esta manera, Sartori (1959) señala que, “Aristóteles clasificó a la democracia entre las formas malas de gobierno; y así desde la antigua Atenas donde el pueblo acudía a la plaza a discutir y decidir colectivamente sobre los asuntos que le correspondían tenía su parte positiva, pero también, durante un largo tiempo la palabra democracia se mantuvo como una palabra negativa” (117).

Para Aristóteles la democracia misma se transforma en una especie de tiranía cuando con menoscabo de las leyes prevalece el arbitrio de las mayorías. Como refiere Hayek (2019: 375) “La opresión arbitraria —es decir, la coerción no definida mediante alguna norma por los representantes de la mayoría— no es mejor que la acción arbitraria de cualquier otro gobernante”.

Por otra parte, Platón consideraba que ninguna comunidad humana podría subsistir sin justicia esto es fundamental para reconocer que “La justicia no es sólo la unidad del Estado en sí mismo, y del individuo en sí mismo; es al mismo tiempo, la unidad del individuo y del Estado, y, por tanto, el acuerdo del individuo con la comunidad” (p.93). Así la justicia se vuelve el fundamento de la política y la fuerza y unidad del propio Estado.

Platón hizo una distinción entre los integrantes de la polis que ostentan el poder político quienes tienen un conocimiento sobre los asuntos públicos y cuentan con las habilidades para conducir las instituciones públicas; y, aquellos que simplemente no tienen los conocimientos y peor aún, no les interesa esto, por tanto, no garantiza un buen gobierno.

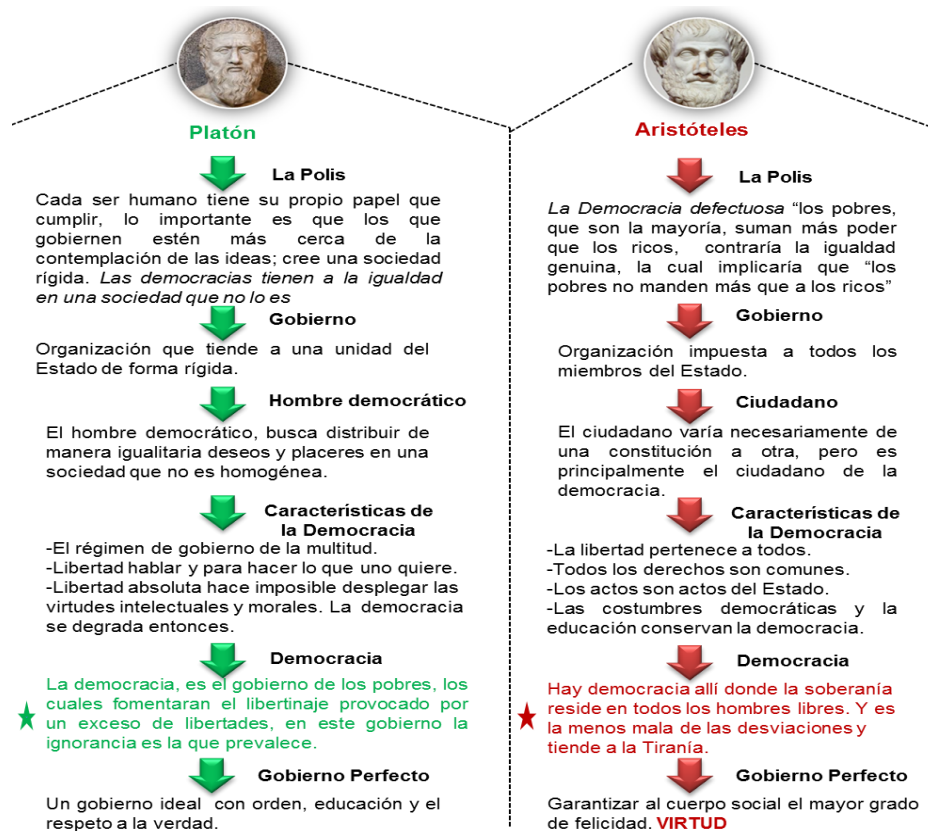
De esta manera, Platón en el libro de la República (172-179), expuso que los Estados son monarquías absolutas; otros, democracias, y otros, aristocracias. En democracia cada uno puede llevar el género de vida particular que le agrada, se da una especie de igualdad tanto a lo que es desigual como a lo que es igual. En ese sentido, Aristóteles distinguía tres tipos de gobierno; de uno (Monarquía); el gobierno de unos pocos (Aristocracia); y, el gobierno de todos (Democracia), “no realizaba una mera disquisición teórica de un hipotético régimen democrático, sino que se estaba refiriendo a las reuniones en el ágora de las polis, en las que los ciudadanos tomaban directamente las decisiones políticas” (De Vega, 2003: 12).

Platón considera como el mejor régimen a la aristocracia, pues predomina el elemento racional encarnado en el rey-filósofo; es decir, de las personas con el conocimiento necesario para llevar los destinos de los Estados a mejor puerto. Mientras que, Aristóteles consideró que la mejor Constitución sería aquella que reuniera los más diversos elementos. Por ello, su hipótesis para democracia se refuerza sobre la diversidad y pluralidad de quienes integran el Estado para reforzarla y lograr una verdadera unidad. Así, la unidad política de un Estado está lejos de ser lo que se imagina a veces, y que lo que se presenta como el bien supremo del Estado es su ruina. Por ello, concluye Aristóteles que la democracia es sólo la mejor entre las formas

defectuosas, pero no cabe considerarla —ni siquiera como la peor— entre las formas buenas.

Aristóteles reconoció en su Libro de la Política donde se dedicó al análisis del gobierno y la democracia intentando resolver el problema fundamental que es encontrar la Constitución más adecuada para todas las ciudades. Respecto al carácter democrático es mejor que participen muchos de las magistraturas, además de tratarse de magistraturas de corta duración, donde no se repitiese el cargo, que se eligiera por igual entre los ellos, y la libre presentación de candidaturas a las magistraturas, para darle esa apertura a la participación que es mayor en ocupar esos cargos de poder público.

Cuadro 1
. El Pensamiento democrático con los clásicos griegos



Fuente: Elaboración propia con base en los libros de la República de Platón y La Política de Aristóteles.

Así, para Platón con la democracia se corre el riesgo del exceso de libertinaje y para Aristóteles el fin de la ciudad era "vivir bien" o "conducir a los hombres hacia la

felicidad. El cimiento de la democracia son la libertad y la participación, esto significa que las personas son gobernadas por los magistrados, pero en otro momento, los magistrados dejarán de serlo y volverán a ser personas gobernadas, así como las personas del pueblo podrán en posibilidad ser gobernantes. Y ante todo se debe evitar la opacidad en los asuntos públicos, y la falta de rendición de cuentas de las autoridades o magistrados que asumen el papel de mando.

Por otra parte, Hansen (2022) expresa que el verdadero entendimiento de un régimen como el de la democracia en Atenas, solo se puede dar al conocer de manera profunda sus instituciones, sus prácticas, sus hábitos, con su ideología y su cultura política; esto en un contexto político, social e histórico determinado.

1.2. El surgimiento del pensamiento liberal y la división de poderes

En Europa durante el siglo XIII, hubo un cambio en la dinámica del absolutismo que consistió en el ascenso de la burguesía de las villas gracias al aumento temprano del comercio, se sumaron representantes de las comunidades, cuyo consentimiento era necesario para establecer los impuestos luego de firmar el tratado de paz de 1215 entre Juan sin Tierra –rey de Inglaterra— y los barones ingleses, para limitar su poder de imposición.

El pensamiento liberal tiene como bases el reconocimiento de derechos naturales e inviolables del individuo, la institución del gobierno por una convención originaria y el poder limitado por la ley, a su vez aprobada por una representación popular.

John Locke fue pionero en su idea de que el gobierno debía estar organizado en tres poderes: legislativo, ejecutivo y federativo. Montesquieu por su parte cambió el poder federativo por el judicial. La importancia de esta división estriba en la existencia de dichos poderes tendría que garantizar el equilibrio político impidiendo que alguno de ellos tuviera la supremacía. La separación de los poderes garantizaría el equilibrio necesario. Dado que el poder para él es limitado, divisible y resistible.

Locke desarrolló una teoría contractualista de la sociedad y el Estado. Concibió un tránsito en la concepción del pensamiento, al considerar que las personas al entrar en la sociedad buscan su mejor situación “renuncian a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo que tenían en el estado de naturaleza, poniendo todo esto en manos de la sociedad misma para que el poder legislativo disponga de ello según lo requiera el bien de la sociedad, esa renuncia es hecha por cada uno con la exclusiva intención de preservarse a sí mismo y de preservar su libertad y su propiedad de una manera mejor” (Locke 33).

Así, los poderes de los gobernantes deben ser limitados, así como los medios que se utilicen. Así es como surge con fuerza una “ideología democrático-liberal en contraposición al orden existente que, por la opresión y la fuerza, se oponía a la realización plena del hombre sobre la tierra, conforme a un sentido inmanente del mundo.” (De Vega, 1987: 28).

Las ideas de Locke sobre democracia están dadas desde el liberalismo y desde la concepción que la mayoría de los asociados es la que tiene el poder en la comunidad. También, se preocupa por tener un gobierno justo o resistirse a uno injusto. Para delimitar los alcances de un gobierno que puede convertirse en tiránico que es “un poder que viola lo que es de derecho; y un poder así nadie puede tenerlo legalmente” (Locke) y para ello se deben ajustar los medios para ejercer el poder político.

La clave es fortalecer las leyes limitando el poder y procurando en todo momento el bien del pueblo. Así, para que se lleve de la mejor manera los poderes del Estado deben ser limitados gobernar según lo que dicten las leyes establecidas, promulgadas y conocidas del pueblo. La división de poderes fue pensada como una alternativa que debía controlar las tentaciones de abuso de poder de los gobernantes, y con ello se protegerían los derechos de las personas ante imposiciones arbitrarias, violaciones a sus derechos e intereses privados por encima de los públicos.

John Locke sostuvo respecto al Poder Legislativo, este es visto como el mayor poder estatal y ve como fundamental los puntos siguientes:

- El poder legislativo se debe someter al bien común de la sociedad, debe estar acotado al principio de legalidad y este poder no puede delegar sus funciones.
- La esencia y unión de la sociedad consiste en tener una sola voluntad; y el poder legislativo, una vez que ha sido establecido por la mayoría, es el que declara y, por así decirlo, mantiene esa voluntad.
- La constitución del poder legislativo es el primero y fundamental acto de la sociedad; y mediante este acto, se asegura la continuidad de la unión de sus miembros bajo la dirección de ciertas personas y de lo que mandan las leyes que han sido hechas por los legisladores con el consentimiento del pueblo y por encargo suyo.
- Ningún hombre ni grupo de hombres pueden hacer leyes que obliguen a los demás.
- Cuando alguien a quien el pueblo no ha designado para ello asume la función de hacer leyes, las estará haciendo sin autoridad; y, por consiguiente, el pueblo no estará obligado a obedecerlas.
- Cada uno puede actuar según su propia voluntad cuando aquéllos que tenían, por encargo de la sociedad, la misión de declarar cuál era la voluntad pública son excluidos, y otros que no tienen autoridad ni delegación alguna usurpan su puesto.

De esta manera, para Locke el Poder Legislativo se constituyó como un pilar dado que tiene la responsabilidad de elaborar las leyes y manda ejecutarlas al gobierno, y ese sería el ejercicio democrático, que cada poder realice lo que le corresponde. Esto en sintonía con lo que más tarde la democracia para Rousseau se entiende como la forma de gobierno en la que el pueblo vota las leyes y el gobierno en sentido estricto, el poder ejecutivo, las ejecuta sin pretender despojar la soberanía del otro.

Por otra parte, tenemos que el principio de la división de funciones del poder político es la más grande contribución al constitucionalismo hecha por Montesquieu. En 1748 aparece “El espíritu de las leyes”, obra sobre la que Montesquieu basa su idea de la división del poder (Algorri, 2001).

La gran tesis política Montesquieu está relacionada con el rompimiento con un gobierno absolutista, donde la teoría de la separación de los poderes es el centro de su análisis para un mejor funcionamiento con un ejercicio del poder moderado. Montesquieu reconocía las virtudes de la forma de gobierno republicana, pero su preocupación principal era evitar el despotismo mediante la ley y el equilibrio de poderes.

Para este autor la democracia es “cuando en la república, el poder soberano reside en el pueblo entero” (Montesquieu, 2010: 09) y “el pueblo, en democracia es en ciertos conceptos el monarca; en otros conceptos es el súbdito” (Ídem.) así el pueblo es quien gobierna a través de magistrados y senadores electos popularmente. Para lograr este propósito las leyes juegan un papel fundamental en esta forma de gobierno, las cuales se deben hacer respetar por ambas partes. Y “es el pueblo el que goza de poder soberano debe hacer por sí él mismo todo lo que él puede hacer”. (Montesquieu, 2010: 10).

Resalta además que, “la virtud es uno de los principios fundamentales del gobierno democrático pues no es una cosa fácil conducirse en un gobierno que se precie de ser popular, dado que son los que hacen ejecutar las leyes son los mismos que se encuentran sometidos” (Montesquieu, 2010: 20). Es decir, la justicia reside en que las leyes que se promulgan son generales y no particulares, así los legisladores deben de ser responsables y atinados en saber balancear las necesidades reales para dictar leyes que serán ejecutadas para el pueblo incluidos ellos.

Una democracia sin virtud se encuentra condenada al fracaso o al alejarse de un buen gobierno para el pueblo. Y, además, se apodera la avaricia o lo que reconocemos como corrupción de un gobierno que piensa en los propios intereses de la clase dirigente. Así para Montesquieu la virtud es propia en especial de las repúblicas – también en las aristocracias — pues todo gobierno implica un orden que se debe resaltar en la buena moral de la mayoría que debe ser llevada a la práctica.

De acuerdo con Montesquieu “la democracia es el amor a la igualdad” (Montesquieu, 2010: 40), pues se trata de que el pueblo tenga en términos generales las mismas oportunidades de beneficios, ventajas, placeres y esperanzas, esto significa que un gobierno democrático debe impulsar a los más desfavorecidos, acotar a los más talentosos, aunque no se establezca con enorme rigor. De esta manera los intereses públicos deben estar por encima de los intereses particulares. Pero sin llegar al extremo pues puede instituirse el despotismo cuando los ciudadanos son poseídos por el espíritu

de la extrema igualdad y buscan ser iguales no sólo en su papel como ciudadanos sino en todos los aspectos.

El principio de la democracia degenera cuando “el pueblo quiere hacer lo que es incumbencia de los magistrados; ya no los respeta. Desoye las deliberaciones del Senado; pierde el respeto de los senadores...” (Montesquieu, 2010: 103) lo que deriva en un libertinaje que implica el desorden alejado de las instituciones y lo que conlleva a la corrupción de manera grave.

Rousseau (1993) duda de la democracia representativa como la materialización de lo que puede ser la democracia verdadera. En su consideración el sentido de la libertad se desvirtúa cuando la soberanía popular termina delegándose en los elegidos, para que éstos decidan por el pueblo. Por ello, apoya en todo caso a la democracia directa, pero es de considerar que las sociedades actuales difícilmente pueden llevar a cabo la democracia directa en la que el pueblo es el legislador.

Su propuesta es hacer del pueblo el Soberano. Así, la democracia directa para él se encuentra relacionada con su teoría de la soberanía, según la cual la mejor manera de ejercer esa soberanía es a través de una democracia directa, dado que como la soberanía esta es indivisible e intransferible y reside en el pueblo. Al considerar la representación tiene que pagar un alto costo de su propia libertad al delegar su poder a representantes. El núcleo de la soberanía es la legislación que está reservada para el pueblo sin necesidad de intermediarios. (Rousseau, 1993).

Con su modelo teórico de democracia hace una crítica a las élites representativas. Pero, por otra parte, en el entendimiento de Pedro de Vega (1995, 18) “el propio Rousseau se da cuenta de que, en el Estado Moderno, la democracia directa es imposible, y la elección de representantes se convierte en un mal necesario, y que, como tal, hay que aceptar.”

1.3 Pensadores de la Democracia Moderna

Durante el siglo XX los países fueron adoptando a la democracia como apunta Dahl (2004: 30), el número de países que contaba con las instituciones políticas básicas de la democracia representativa aumentó notablemente. Al inicio del siglo XXI, observadores independientes coincidieron en que más de un tercio de los países nominalmente independientes del mundo poseían instituciones democráticas. La discusión teórica se traslada, ya no se centra en el sistema democrático, sino en qué tipo de democracia se busca: la democracia participativa o la representativa (Wong, 2020).

Con el transcurso del tiempo se extendió una preocupación central con el debilitamiento que sufren los gobiernos democráticos, sometidos a las exigencias constantes y fuertes del mercado; esto se refleja en una problemática social donde los ciudadanos ya no se sienten representados por sus gobernantes, esto trae aparejado una disminución considerable en la participación política de las sociedades, una clase política más preocupada por sus propios intereses, más que los colectivos. (Touraine, 2000).

De esta manera, la conciencia de la ciudadanía se debilita ya que los ciudadanos se sienten ajenos a sus comunidades, a sus gobiernos y en algunos casos marginados por cuestiones económicas, políticas, sociales, culturales, y étnicas. Como una problemática de la sociedad es el poder industrial impuso la normalización, la organización llamada científica del trabajo, la sumisión del obrero al trabajo impuesto; luego, en la sociedad de consumo, el poder impuso el mayor consumo posible.

Touraine (2000) consideró que no hay, en efecto, democracia sin libre elección de los gobernantes por los gobernados, sin pluralismo político, pero no puede hablarse de democracia si los electores sólo pueden optar entre dos facciones de la oligarquía, del ejército o del aparato del Estado. De acuerdo con Touraine (2000) el régimen democrático

es la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número, que protege y reconoce la mayor diversidad posible.

El autor afirma que lo que define a la democracia no es sólo un conjunto de garantías institucionales o el reino de la mayoría sino, ante todo, el respeto a los proyectos individuales y colectivos, que combinan la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse con una colectividad social, nacional o religiosa particular (Touraine, 2000).

Un tema central para Touraine es la libertad del sujeto. Llama sujeto a la construcción del individuo (o del grupo) como actor, por la asociación de su libertad afirmada y su experiencia vivida, asumida y reinterpretada. El sujeto es el esfuerzo de transformación de una situación vivida en acción libre; introduce libertad en lo que en principio se manifestaba como unos determinantes sociales y una herencia cultural.

Del mismo modo, el poder del pueblo significa la capacidad, para la mayor cantidad posible de personas, de vivir libremente, es decir, de construir su vida individual asociando lo que se es y lo que se quiere ser, oponiendo resistencia al poder a la vez en nombre de la libertad. La igualdad, para ser democrática, debe significar el derecho de cada uno a escoger y gobernar su propia existencia, el derecho a la individuación contra todas las presiones que se ejercen en favor de la “moralización” y la normalización.

Por otra parte, en el contexto Latinoamericano, es muy frecuente la estampa de paternalismo en las figuras que conducen el Poder Ejecutivo y se les justifica su actuación dado que el pueblo ha confiado en ellos a través de un proceso democrático, sobre todo en un contexto de amplia mayoría en las urnas.

En esta circunstancia es que O'Donnell reconoce la categoría de democracia delegativa las cuales “se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente.”(1994: 21).

En este modelo de democracia delegativa la lucha por el poder político se acentúa más dado que el ganador tiene la posibilidad de gobernar sin mayores restricciones con excepción de las consideradas en las propias leyes e instituciones. Los gobernados son actores pasivos de las políticas y las tomas de decisiones por parte del jefe del Ejecutivo, esperando el momento de actuar en una votación para determinar el nuevo rumbo del gobierno.

El problema planteado por este autor es claro, en la medida que el elemento delegativo es importante en un sistema representativo, siempre y cuando no se pierda por completo la representación por un elemento delegativo sin una rendición de cuentas. Es decir, los servidores públicos son responsables de las acciones que realizan, es así como en las democracias desarrolladas con un mayor grado de institucionalización, y con la rendición de cuentas que “funciona no sólo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades” (O’Donnell, 1994: 14).

Es así como la representación no es aislada conlleva un sistema de rendición de cuentas que hace una distinción clara entre intereses públicos y privados de los servidores públicos. Y para ello, se deben construir instituciones que fortalezcan los canales horizontales del gobierno no solamente para castigar, sino para comunicarse, y construir alternativas que resuelvan o mejoren los problemas públicos.

Mientras que, para Norberto Bobbio (1996, 18) la “definición mínima de democracia”, a saber: “se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”. Este conjunto de procedimientos garantiza la participación ciudadana de manera directa o indirecta en un conjunto de etapas que conducen a la toma de decisiones en la vida democrática de todos los ciudadanos.

Podemos considerar en este caso, que la democracia se concentra en el procedimiento mediante el cual se toman las decisiones y no a cuál debe ser el contenido de ellas. La importancia de la democracia representativa reside en la capacidad de juicio que poseen los elegidos.

Por lo demás, la democracia representativa nació también de la convicción de los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejores para los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares (Bobbio, 1993: 36). De hecho, la democracia representativa históricamente se fue consolidando el modelo a partir de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX a través de dos vertientes (Bobbio, 1989: 214-218):

- 1) la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal y,
- 2) el avance del asociacionismo político que formó a los partidos políticos modernos. El paso de los regímenes monárquicos a los republicanos representó el arribo de la Democracia Representativa a través del mayor cargo del Estado bajo la figura de la Presidencia. De esta forma, es común que en los regímenes democráticos actuales se consideren una forma para ejercer el poder político democrático en sociedades de masas, argumentando que permite una decisión eficaz por un número suficientemente pequeño de personas en nombre del mayor número.

Con respecto a la denominada democracia “procedimental, porque la democracia es antes que nada un conjunto de reglas para la toma de decisiones, en las que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados” (Bobbio, 1996, 24). Sin embargo, este tipo de democracia no es suficiente, dado que los criterios políticos tienen un peso específico en la democracia.

Las sociedades democráticas no se distinguen tanto por la concentración de poder en las mayorías, sino por la creación de instituciones que permiten la participación de

múltiples actores, es decir, el pluralismo político. En un entorno democrático y de participación como relata Dahl:

el hombre es por naturaleza un animal social y político; de que los seres humanos deben convivir en una asociación política si pretenden realizar todas sus potencialidades, de que un hombre bueno debe ser también un buen ciudadano; de que un buen sistema político es una asociación constituida por buenos ciudadanos; de que buen ciudadano es aquel que posee como atributo la virtud cívica; de que la virtud es la predisposición para procurar el bien de todos en los asuntos públicos. (1993: 36).

Uno de sus conceptos más citados es el de la “poliarquía” que significa el mandato de numerosos actores sociales, no la concentración de todo el poder en la mayoría, aunque ésta emane de elecciones libres. Las poliarquías permiten márgenes amplios de debate al permitir a través de su entramado institucional que los opositores puedan rebatir libremente al gobierno, al tiempo que el sufragio universal está garantizado.

De acuerdo con Dahl (1993), la construcción de la voluntad popular en la democracia liberal se traslada de la construcción realizada en las asambleas antiguas por vía directa de todos los ciudadanos a una construcción compleja a través de una serie de instituciones políticas.

Para Dahl existe una pluralidad de grupos que compiten entre sí, limitan las acciones de los otros y cooperan para beneficio mutuo. Además, expuso que una democracia solamente puede ser considerada como tal si contiene seis instituciones fundamentales: cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones, y ciudadanía inclusiva.

Citamos a Dahl (1993) el rasgo definitorio de los gobiernos democráticos es la capacidad efectiva de responder a las preferencias de los ciudadanos sin discriminar entre éstos. Además, Dahl introduce dos dimensiones teóricas que permiten comprender la democratización: la oposición (debate o lucha) y la participación. De manera que, los regímenes pueden ser analizados en función de la amplitud con la que las instituciones

garantizan a ciudadanos libertades para, por una parte, oponerse al gobierno, y por la otra, participar en lo que Dahl llama “el control y discusión pública del gobierno”.

En la consideración y análisis de Dahl (2004: 45-46) como mínimo, la democracia ideal debería exhibir los siguientes rasgos:

- Participación efectiva. Antes de adoptar o rechazar una política, los miembros del demos tienen la oportunidad de dar a conocer a los demás miembros sus opiniones al respecto.
- Igualdad de votos. Los miembros del demos tienen la oportunidad de votar a favor o en contra de una política, y todos los votos se computan igual.
- Electorado informado. Los miembros del demos tienen la oportunidad, dentro de un período razonable, de aprender acerca de la política y sobre las posibles políticas alternativas y sus consecuencias probables.
- Control ciudadano del programa de acción. El demos, pura y exclusivamente, decide qué asuntos se incluyen en la agenda de la toma de decisiones y cómo han de incluirse allí. De este modo, el proceso democrático es “abierto”, en el sentido que el demos puede cambiar las políticas de la asociación en cualquier momento.
- Inclusión. Cada uno de los miembros del demos tiene derecho a participar en la asociación según hemos expuesto.
- Derechos fundamentales. Cada uno de los rasgos necesarios de la democracia ideal prescribe un derecho que constituye en sí un rasgo necesario de la democracia ideal: así, cada miembro del demos tiene el derecho de comunicarse con otros; el derecho de que su voto se compute igual que los votos de los demás; el derecho de recabar información; el derecho de participar en idéntica condición que los otros miembros; y el derecho, junto con otros miembros, de ejercer el control de la agenda. Por ende, la democracia es más que un mero procedimiento político; necesariamente, también es un sistema de derechos fundamentales.

Estas dimensiones resultan un paso adelante para entender que elementos hacen factible un sistema democrático real y no ficticio. En este sentido, Sartori (2007) expone

que la democracia puede manifestarse en diversos campos en los que interactúa el ser humano, por ejemplo, la democracia social y económica, pero sin la democracia a nivel político, la democracia social y económica no funcionan, esa es la hipótesis democrática, en la medida que se fortalece la democracia política se fortalecen los demás sistemas democráticos.

El pueblo es el titular del poder público en una democracia, pero por sus dimensiones y la complejidad (diferentes características de los ciudadanos y sus gobernantes) para actuar en una democracia se vuelve un reto importante para lograr ser creída, entendida y promovida, así como, acercarse a una mayor igualdad entre los ciudadanos. Así entendido, la democracia para Sartori siempre busca un ideal y es una búsqueda constante para materializarla y hacerla real y efectiva entre su pueblo. Por ello, Sartori ve como problema social central al ciudadano en la construcción de una democracia que expande sus fronteras, y si no tiene el cuidado suficiente, puede contraerse en un debilitamiento de las instituciones democráticas fundadas en la ley.

Encontramos que, para Sartori, la democracia liberal consiste en una democracia representativa donde la capacidad de los representantes electos para la toma de decisiones políticas se encuentra sujeta al Estado de derecho y normalmente moderada por una Constitución que la regula en la protección de los derechos, libertades individuales y colectivas. En consecuencia, para Sartori la única democracia que existe y que merece este nombre es la democracia liberal. Señaló que “más allá del Estado democrático-liberal no hay más libertad, ni democracia” (2007).

Partimos de la idea de una definición para la democracia, esta es importante en la medida que implica conocer y saber qué es lo que esperamos de ella, pues en función de la definición encontraremos la realidades democráticas. Así para Giovanni Sartori, todo sistema constitucional tiene como fin garantizar el equilibrio del poder y alentar que en el proceso de acuerdos y definición de políticas estén representados los intereses ciudadanos a través de un sistema electoral-partidista incluyente.

En la democracia es importante considerar diversas variables, pero destacan los éxitos y fracasos institucionales de estos sistemas están relacionados -según Sartori-con las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas de cada nación.

Para Hayek (2019: 373) “la democracia no ha demostrado ser una defensa segura contra la tiranía y la opresión, como una vez se esperó.” Pero tiene un valor inestimable por el poder intrínseco de poderse liberarse de un gobierno ineficiente con ello sus beneficios son sustanciales.

La crítica que hace esta autor se sustenta en el argumento “de improviso se pensó que el control del gobierno por parte de los representantes elegidos de la mayoría hacía inútil cualquier otro control sobre los poderes del gobierno, de suerte que se podía prescindir de todas las diversas tutelas constitucionales creadas a lo largo del tiempo.” (Hayek, 2019: 374). De este modo nació la democracia ilimitada, y cabalmente esta democracia ilimitada, no la simple democracia, es el problema actual. (Hayek, 2019: 374).

Para Hayek “llamar «ley» a cualquier cosa que decidan los representantes elegidos de la mayoría, y definir como «gobierno bajo la ley» todas las directrices de ellos emanadas —aun cuando sean discriminatorias a favor o en contra de algunos grupos de individuos— no pasa de ser una broma. Se trata en realidad de un gobierno arbitrario.” (2019: 375).

1.4 La democracia deliberativa

Los promotores del enfoque democrático deliberativo consideran que el respeto a los principios constitucionales y el seguimiento de los procedimientos institucionalizados de comunicación constituyen las claves morales que facilitarían la toma colectiva de decisiones y la inclusión del otro en el juego político. (Cuchumbé, et al., 2013).

Jürgen Habermas (1984) recomendó que se estableciera una esfera pública, de hecho, un sistema de interacción entre la sociedad y el Estado con el fin de permitir la

influencia más efectiva de los ciudadanos en el proceso deliberativo necesaria para la toma de decisiones con efecto público, siempre y cuando se conserven los derechos y garantías individuales.

Un tema clave es la democracia deliberativa entendida como la formación de voluntades políticas mediante la discusión libre, abierta y permanente entre todos los participantes en el diálogo político en igualdad de condiciones. Delibera es dar y pedir razones del pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla". "Este proceso se somete a una serie de criterios de calidad: la deliberación debe ser inclusiva y cada participante deberá tener la misma posibilidad de ser escuchado, introducir temas, propuestas y enfoques; serán públicas y estarán libres de cualquier coerción externa o interna" (García Alonso, 2015: 50).

Tres factores adicionales son indispensables para la democracia deliberativa (Habermas, 1998):

Primero: la autonomía privada de los ciudadanos (el derecho de llevar una vida determinada por los propios intereses y gustos de los ciudadanos);

Segundo: la ciudadanía democrática (la inclusión equitativa de ciudadanos libres e iguales en la elección o designación de los principales órganos estatales); y

Tercero: la conformación de un espacio independiente de opinión pública efectiva (existencia de medios públicos, privados y comunitarios de difusión de ideas y programas políticos, cuya función es además la de servir de puente abierto entre el Estado y la sociedad civil).

La democracia es el espacio político en el que la legitimidad de las normas jurídicas y de las decisiones públicas radicaría en haber sido adoptadas con la participación de todos los potencialmente afectados por ellas. Esto dado porque el derecho cumple racionalmente su función a través del discurso lógico, y racional en un proceso participativo. Así, es que "la noción de democracia deliberativa, al poner el énfasis en el refinamiento y la extensión del ideal participativo, habría que catalogarla como una versión fuerte o radical de esta." (Velasco, 2011: 60).

Un rasgo característico del modelo deliberativo es la centralidad de la razón y, para ser más precisos y rescatando una expresión kantiana, del uso público de la razón. De esa misma fortaleza surge una crítica a este enfoque es que se vincula a la democracia deliberativa como elitista, pues no todas las personas tienen el capital cultural suficiente para ganar una discusión, aunque tengan preferencias políticas legítimas.

De esta manera, la deliberación democrática aparece entendida como una comunicación que va más allá de una interpretación normativa, que tiene como objetivo cambiar el contenido de las preferencias, creencias, acciones, o la interpretación de los interlocutores con respecto a asuntos de interés público (Neblo, 2005: 174).

1.5 Las minorías en la Democracia

La democracia es una arena de cambio, donde debe imperar la regla de mayoría que postula básicamente que en una sociedad democrática las políticas y las decisiones de gobierno deben buscar el consenso de la sociedad, pero en caso de no alcanzarlo será necesario que la mayoría sea la que determine el curso a seguir.

En este caso en una democracia tenemos que la mayoría exige el reconocimiento de la necesidad y legitimidad de la existencia de minorías que también tienen derechos a ser respetadas en las reglas democráticas, en sus derechos y en la posibilidad real de convertirse en un futuro en una nueva mayoría. Como señala (Amaya 2006:15) “en la democracia constitucional, mayorías y minorías son dos caras de una misma moneda”.

De acuerdo con Ernesto Garzón “no podemos hablar de mayoría sin una minoría, es ahí donde el problema social se centra, pues las minorías también representan intereses legítimos dentro de las sociedades democráticas” (2000: 30). En la estructura constitucional, ha implementado en su funcionamiento y en sus procedimientos, mecanismos que permiten la manifestación de las opiniones de las minorías. Esto significa a final de cuentas que las mayorías no deben limitar los derechos de las minorías.

La oposición de las minorías debe ser respetada, así como la normatividad para que el proceso democrático siga desarrollándose. En México ha habido pronunciamientos a favor de eliminar la representación proporcional.⁵ Los argumentos que exponen para justificar esta reforma de carácter constitucional son esencialmente dos; por un lado, la reducción en los costos del Congreso de la Unión, y, por otro, hacer más eficiente el trabajo legislativo, facilitando la toma de acuerdos entre un menor número de legisladores.

Esta discusión deja a un lado el verdadero sentido de la representación proporcional el sentido político, donde los grupos minoritarios juegan un papel fundamental en nuestra sociedad; y cómo Giovanni Sartori ha señalado sin la democracia a nivel político, la democracia social y económica no funcionan, en la medida que se fortalece la democracia política se fortifican los demás sistemas democráticos. (Sartori, 2007: 122).

González Oropeza (2016), sostiene que “la democracia ya no es la voluntad de las mayorías sino el respeto de la voluntad de las minorías.”⁶ Por ello, en México la democracia tiene que darse a través de la representación de la pluralidad política, cultural y social. Incluso, la participación de la minoría es fundamental para llevar a la agenda pública demandas que serán después incluidas en una agenda de gobierno. No debemos pensar en una democracia que excluye, que limita derechos, que no es tolerante y que no da libertades de expresión o crea canales institucionales para aminorar los conflictos o disensos que son naturales en cualquier sociedad democrática.

Garzón ubica dentro del espacio público de las decisiones democráticas, para que una democracia funcione podríamos considerar al procedimiento de la mayoría que podría ser considerado como el más adecuado para resolver los posibles conflictos.

⁵ **Nota:** En el año 2021 Dos diputados federales de Morena propusieron eliminar a los 200 legisladores plurinominales y elevar del 3 al 4% el porcentaje mínimo para que un partido político conserve su registro. Cuando el Partido Revolucionario Institucional contaba con una mayoría en el Congreso. Los diputados que integran el Grupo Parlamentario del PRI presentaron una iniciativa para modificar la integración del Congreso de la Unión, senadores y diputados. La propuesta consiste en reducir 100 diputaciones de representación proporcional y eliminar las 32 senadurías que se eligen por este principio. Esta es una de tantas iniciativas que han propuesto reducir el número de legisladores.

⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/328/2016>

Al llegar a este punto, Garzón (2000) refiere que, no podemos hablar de mayoría sin una minoría, es ahí donde el problema social se centra, pues las minorías también representan intereses legítimos dentro de las sociedades democráticas. para él es importante la argumentación que parte de un ejercicio democrático, donde todo participante debe justificar sus propuestas frente a los demás, bajo una discusión auténtica y sobre todo que todas las partes interesadas participen en la discusión no importando si son mayoría o minoría.

De acuerdo con Sartori el pluralismo es un concepto democrático, con orígenes en la tolerancia democrática. “El pluralismo se manifiesta como una sociedad abierta muy enriquecida por pertenencias múltiples, mientras que el multiculturalismo significa el desmembramiento de la comunidad pluralista en subgrupos de comunidades cerradas y homogéneas.” (2001:127).

Un punto clave es que “la democracia no es sólo un conjunto de garantías institucionales o el reino de la mayoría sino, ante todo, el respeto a los proyectos individuales y colectivos, que combinan la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse con una colectividad.” (Touraine, 2000). En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir. Por tanto, deben ser parte del proceso decisorio en el Poder Legislativo.

Las minorías se encuentran en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población.⁷

En las democracias modernas las minorías se piensan a partir de una democracia que descansa en la idea de que hay que someterse ante la decisión de la mayoría, pero también de pesos y contra pesos –en el Congreso—, con minorías que tienen facultades

⁷ Nota: definición dada en 1977 por Francesco Capotorti, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf pág.3

reales de oponerse al Poder Ejecutivo y formando parte de un pluralismo ideológico con libertades sobre todo de expresión. Para Ernesto Garzón “no podemos hablar de mayoría sin una minoría, es ahí donde el problema social se centra, pues las minorías también representan intereses legítimos dentro de las sociedades democráticas.” (Garzón, 2000).

No es el caso pensar en que las minorías deben hacer su voluntad ya que en una democracia las mayorías son las que determinan el rumbo político, pero ese rumbo no lo deben emprender sin antes respetar y haber tomado en cuenta por medio de discusiones, diálogos, disensos y consensos a las minorías políticas, pues el valor de una democracia va más allá de las mayorías y se encuentra en los valores democráticos del dialogo, el consenso, la libertad de expresión y la tolerancia.

El Estado democrático moderno, se sustenta en la regla de la mayoría y en la protección y participación de la minoría. Con ello, las minorías ganan su espacio en las instituciones y el sistema democráticos deben respetar ese lugar. Así como también, de manera primordial debe resguardarse los derechos fundamentales no negociables, como condición necesaria de la democracia representativa. Sólo fuera de este “coto vedado” cabe el disenso, la negociación y la tolerancia entre mayoría y minoría. (Garzón, 2000: 21).

Por tanto, las garantías constitucionales de hoy, es una estructura institucional que ha implementado en su funcionamiento y en sus procedimientos, mecanismos que permiten la manifestación de las opiniones de las minorías. Esto significa que, las mayorías no deben limitar los derechos de las minorías.

Por su parte, González (2016), señala que “la democracia ya no es la voluntad de las mayorías sino el respeto de la voluntad de las minorías.” Por ello, en México la democracia tiene que darse a través de la representación de la pluralidad política, cultural y social. Incluso, la participación de la minoría es fundamental para llevar a la agenda pública demandas que serán después incluidas en una agenda de gobierno y en específico una agenda dentro del parlamento.

No deberíamos pensar en una democracia que excluye, que limita derechos, que no es tolerante y que no da libertades de expresión o crea canales institucionales para aminorar los conflictos o disensos que son naturales en cualquier sociedad democrática. La democracia sin duda ha cambiado debido a las nuevas circunstancias históricas, a los cambios sociales, a las exigencias ciudadanas, a las nuevas Constituciones y Leyes, además hoy en día “la democracia se caracteriza hoy por el establecimiento del sufragio universal, el respeto a los derechos políticos y a las libertades individuales, la pluralidad de opciones partidarias, la posibilidad de disenso, las elecciones periódicas, etcétera.” (Yturbe, 2007: 71).

CAPÍTULO SEGUNDO. GOBERNABILIDAD, SISTEMA POLÍTICO, Y CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

“No desgasta el poder; lo que desgasta es no tenerlo”

Giulio Andreotti

2.1 La Gobernabilidad

La palabra "gobernabilidad" fue utilizada por primera vez hacia la primera parte de la década de 1870 por sir Walter Bagehot, aunque luego habría caído en desuso hasta su resurgimiento cien años después en el marco del reporte elaborado por Crozier, Huntington y Watanuki (1975), donde se habla de ingobernabilidad por la sobre carga de demandas sociales sobre un Estado no apto para canalizarlas.

En su semántica encontramos que la gobernabilidad se refiere a la calidad y/o capacidad de ser gobernable, pero también, tiene otra connotación relacionada con la gobernanza como aquella que implica según el Diccionario de la Real Académica de la Lengua Española el “arte o manera de gobernar”.

A primera vista podemos considerar que se trata en un principio como la calidad que puede ser mayor o menor para poder ser gobernable, ello conlleva una cierta capacidad para cambiar esa calidad de gobernabilidad, luego entonces, habría que medir esa calidad y saber los instrumentos, técnicas, mecanismos o circunstancias que hacen tener variaciones a esa característica.

Crozier, Huntington y Watanuki (1975) en el informe sobre la gobernabilidad de las democracias, presentado a la Comisión Trilateral formulado sobre la Crisis de la Democracia, se describe un problema de los sistemas políticos debido a un aumento de la desconfianza en las instituciones democráticas de los países desarrollados y, desde su óptica, como resultado del incremento de las demandas sociales ante el Estado, se

comenzó a cuestionar la eficacia de las instituciones públicas ante la sobrecarga de demandas y la insatisfacción causada por dicho desequilibrio.

En este sentido , el informe concluyó que era importante un cambio en las funciones que asume el Estado para que en consecuencia ofrezca mejores soluciones a las demandas sociales.

El reconocimiento de que la gobernabilidad ha sido entendida de diferentes formas, por diferentes escuelas, en diferentes momentos de tiempo. Pero se entiende a partir de la capacidad de respuesta a las exigencias de la sociedad y a los cambios que puedan alterar el *statu quo* del gobierno y no solo de los actores estratégicos.

En la democracia actual se le exigen más y mejores resultados, muchos de ellos son vistos como una necesidad de cambio o evolución hacia nuevos estadios de desarrollo de nuestras sociedades. La democracia es el espacio para la construcción de ese andamiaje institucional que fortalezca la capacidad de sus gobiernos.

La estabilidad no es igual a gobernabilidad, este último concepto es más amplio y hace referencia a indicadores de eficiencia o eficacia en el gobierno. No se aplica necesariamente a los desempeños reales, sino a las capacidades estructurales. Como señala Sartori, los desempeños dependen tanto de las personas como la conducción de un vehículo depende de choferes, que necesitan carreteras, así mismo los que conducen el gobierno necesitan instituciones y estructuras que les permitan desempeñarse (Sartori, 1994: 129).

Una conclusión importante de Carpizo es que “no es posible al existencia de la democracia sin gobernabilidad. La inestabilidad política propicia la anarquía y ésta, a su vez, es gran enemiga de la democracia ya que posibilita la instauración de un régimen autoritario o totalitario.” (2001: 98).

Por su parte para Nohlen (2012), señala que la problemática social inquieta al estudioso de la democracia son los problemas de gobernabilidad, en específico en su trabajo sobre la transición de los regímenes autoritarios a democráticos en América Latina; dónde analizó con preocupación las restricciones a los derechos humanos; el

papel del ejército; las crisis económicas y, la exclusión de temas favorables a un régimen democrático. Le preocupa conocer el nivel de compromiso las sociedades (latinoamericanas) con su democracia.

La gobernabilidad, es una categoría principal en la teoría democrática de Nohlen, se refiere a la gobernabilidad como las capacidades de gobierno, como propiedades del sistema de gobierno, es decir, en relación con las necesidades de gobierno como propiedades del sistema gobernado. En otras palabras, las demandas políticas de la sociedad que den respuestas adecuadas a los problemas reales de la sociedad.

El concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. También hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver (Nohlen, 1992).

La gobernabilidad es el nivel operativo de la democracia envuelta en un entramado institucional, una estructura y una capacidad de funcionamiento, que relaciona al gobierno con las élites, la población y diferentes sectores sociales hacia las instituciones del sistema democrático, en la búsqueda de tomar mejores decisiones públicas.

Como señala Diego Valadés “la gobernabilidad consiste en la capacidad de ejercer el poder en un Estado constitucional, por lo que tiene relación con la democracia, en tanto que la gobernanza concierne a la forma como se llevan a cabo las tareas de mando general que puede o no ser ejercida de manera democrática” (2018: IX). Es decir, la gobernabilidad es una capacidad de desplegar el accionar de cada una de las partes que integran el Estado constitucional.

En todo caso, la gobernabilidad en el Congreso Mexicano se puede vincular con un andamiaje institucional que proporciona legitimidad como institución del Estado y como un proceso político que se entiende en un contexto político liberal, republicano y democrático no pensarlo así se vincularía con el autoritarismo.

Ahora bien, la gobernabilidad en el Congreso es un proceso estable, resguardado por instituciones, leyes y conductas ciudadanas moldeadas por una cultura política arraigada. Y, que es calificada por los ciudadanos bajo la óptica de su capacidad de maniobrar cotidianamente, con una legitimidad respaldada en bases representativas, que no solo le corresponde atender al Poder Ejecutivo, sino también, al Poder Legislativo, que es el responsable de legislar para los ciudadanos y a los cuales deben rendir cuentas, así como, incentivar su participación en los asuntos públicos con un marco legal sólido, que perdure y evolucione.

Como afirma Norbert Lechner “la democracia es no solo un principio de legitimidad; sino ha de asegurar una conducción eficaz” (1997). Además, es necesaria la presencia simultánea de ciertas condiciones que favorecen a las instituciones democráticas, la existencia de valores democráticos y una sólida cultura política; la inexistencia de controles hostiles a la democracia; el crecimiento económico con economía de mercado, así como la ausencia de conflictos y fracturas debidas al pluralismo subcultural (Dahl y Vallespín: 2012).

Sin embargo, en nuestra consideración respecto lo anterior, se trata de un estado ideal, dado que en la realidad democrática no está ausente del conflicto, la discrepancia y la crítica, lo más importante es tener vías para resolver esas diferencias y solucionar los posibles conflictos sin que esto implique acallar o cerrar los espacios de pluralidad política y social en una democracia.

En América Latina, el debate académico sobre la gobernanza ha sido más bien escaso y la noción dominante ha sido difundida por los donantes de la cooperación internacional. El Banco Mundial define gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales.

En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales (World Bank, 2005: 3-7):

- 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional);
- 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y
- 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho).

En los últimos años diversos autores han puesto a las instituciones –entre ellas el Poder Legislativo— como parte central del análisis, esta corriente se le denomina nuevo institucionalismo, que “pretende abordar la historia como proceso de cambio institucional continuo en el que, desde la división más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, han establecido comportamientos” (Romero: 1998), esas son las que podremos entender como las reglas democráticas bajo los principios democráticos de los que habla Bovero (1997). Entender estas nuevas reglas democráticas nos aproximaran a la gobernabilidad de un Congreso con una relación directa con los ciudadanos.

La ingobernabilidad ha sido planteada como un diagnóstico de inviabilidad de los Gobiernos para alcanzar su objeto, pero solamente desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos.

Por su parte, la crisis de gobernabilidad puede tener su vertebración en un evento de otro tipo, por ejemplo, un asesinato, un escándalo (impeachment), una insurrección social, un golpe de Estado, sucesos que abren un espacio de conflictividad para permitir ciclos completos de desgobierno, con sus efectos disruptivos para el orden político vigente” (Covarrubias 2016). Para teóricos tan importantes como Sartori la gobernabilidad es, en casi todas las democracias, la prioridad de nuestro tiempo.⁸

⁸ Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el Auditorio del Instituto Federal Electoral el 4 de julio de 1996, México.

2.1.1 Enfoques de la Gobernabilidad

Autores como Camou señalan que es importante no reducir la caracterización de los problemas de gobernabilidad a un esquema dicotómico simple; de gobernabilidad o ingobernabilidad, señala que hay que hacer un uso de los grados de gobernabilidad, una forma de pensar este espectro matizado de situaciones es apelando a la noción de un déficit de gobernabilidad como estadio intermedio entre las nociones límite de gobernabilidad e ingobernabilidad (Baca y Castañeda, 2000).

Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad (Aguilar, 2007).

Para Curzio (1998: 189) “más que como un concepto me parece que la gobernabilidad podría manejarse como un principio. El principio se entiende como el conjunto de criterios que determinan el funcionamiento de un proceso y a manera de principio se tiene una caracterización menos rígida y una función más útil.”

Por otra parte, Kooiman (1993), hace una caracterización importante sobre la gobernabilidad al entenderla como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte.

2.1.2 La ingobernabilidad y crisis

En las sociedades que tienen sistemas democráticos estas mismas sociedades sea constatable un importante grado de descontento e insatisfacción hacia esa misma forma de gobierno. Por ello, autores como Tomassini (1992) exponen que, “el problema de la gobernabilidad debe haber estado implícito a partir de la existencia misma de la

autoridad". Pero encontramos que la gobernabilidad no solamente está en los actores gubernamentales, sino en las condiciones que propicien una estabilidad política.

La denominada crisis de gobernabilidad es vista como una crisis de las democracias y tiene una relación histórica cuando los Estados aumentaron su intervención en los asuntos públicos, incrementando con ello el número de demandas de los ciudadanos por lo cual crecieron desmedidamente a costa de crisis fiscales y de daños severos a su legitimidad y representatividad frente a los ciudadanos.

Ante todo, la esencia de la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir y, por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar. Así, la ingobernabilidad no se ciñe a la incapacidad de ofrecer bienestar, se extiende a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social es imposible. (Guerrero, 1995).

Para otros teóricos como Gianfranco Pasquino, Xavier Arbós y Salvador Giner, entre otros, la palabra "gobernabilidad" es un efecto de un momento primero: "ingobernabilidad", el acceso al término es por vía negativa. Se puede percibir algo de la Gobernabilidad cuando nos enfrentamos a la cara funesta de lo ingobernable, situación pautada por las hipótesis de lo ingobernabilidad y sus crisis (Bobbio, Matteucci y Pasquino: 1995: 703-704):

- a) Sobrecarga de demandas y crisis fiscal del Estado,
- b) crisis de la democracia,
- c) crisis de la racionalidad.

Existen tres versiones disfuncionales de la ingobernabilidad (Guerrero 1995: 2):

La primera visualiza a la ingobernabilidad como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta del Gobierno y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad

son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción.

El segundo enfoque, la observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público; es decir, la estrechez financiera es disfuncional al sistema. Su base es el abandono de la vocación del Estado como fisco, en el sentido que su objeto es desarrollar las bases económicas de la tributación.

Finalmente, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del Gobierno y de la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una vicisitud de enlace entre insumos y productos del sistema político, derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad y en la crisis de entrada como crisis de legitimidad.

2.1.3 Los problemas de gobernabilidad

La organización y asignación de las tareas fundamentales del Estado son fundamentales para entender los procesos relacionados con la gobernabilidad. En los Poderes Públicos del Estado se desarrollaban con funciones exclusivas a cargo cada una de un órgano distinto, por lo cual es fundamental su correcto funcionamiento para propiciar las condiciones propicias para la gobernabilidad.

Los problemas de gobernabilidad tienen que ver con los múltiples temas concernidos con el Estado constitucional, uno de ellos, es la capacidad que tienen los Estados de construir un andamiaje institucional y levantar puentes de diálogo político entre actores insertos en una pluralidad democrática.

Autores como Diego Valadés (2009) exponen que la gobernabilidad constitucional supone un proceso de racionalización del ejercicio del poder. Los fundamentos del poder se encuentran en la legitimidad, en cuanto a su origen, y en la racionalidad, en cuanto a

su ejercicio. El poder que no resuelve conflictos y que, por el contrario, los exagera, no es racional. Esta irracionalidad no propicia un esquema de gobernabilidad.

Que el problema principal de la democracia fuera de mal funcionamiento y no de diseño explicaría por qué los partidos políticos, sus actores claves, son una de las instituciones peor valoradas por los ciudadanos, por debajo de instituciones representativas como el Parlamento, o que los ciudadanos perciban cada vez más que da igual quién ocupe el poder.

Lo anterior, apunta a la erosión del vínculo de representación entre partidos y votantes, deteriorando la satisfacción de los ciudadanos con sus representantes, y generando una crisis de legitimidad en el sistema. Una crisis que no tendría que ver con el hecho de tener una democracia representativa, sino con el funcionamiento de los encargados de ejercer la representación. (Barbet, 2017)

2.1.4 Los ejes de la Gobernabilidad desde los Poderes Públicos del Estado

Tradicionalmente la visión de la gobernabilidad se ha dado desde las instituciones del Poder Ejecutivo, la ciudadanía recibe un impacto directo en su vida cotidiana desde las instituciones (Administración Pública) del que dirige el Poder Ejecutivo, pero igual responsabilidad tienen los otros dos Poderes Públicos. En el caso del Poder Judicial a través de sus resoluciones que pueden llegar hasta la destitución de funcionarios de los otros dos poderes ante desacatos.

En el caso del Poder Legislativo es innegable su importancia al ser el órgano del Estado que da representatividad a los ciudadanos y en su función legislativa dicta las pautas de conducta social. En la gobernabilidad desde el Poder Ejecutivo la percepción que el ciudadano tenga de la eficacia de las políticas públicas implementadas se vuelve de total importancia, dado su impacto directo.

“La estructura del Estado de nuestro tiempo no se concibe sin la existencia del Poder Legislativo. Si bien su integración y connotaciones, e incluso su denominación,

pueden variar, la esencia del Poder Legislativo para los Estados democráticos modernos permanece invariable en todos los Estados contemporáneos.” (Cobos, 2018).

Es así como el Estado Democrático de Derecho, es el escenario en el cual deben consolidarse las garantías de libertad, los derechos fundamentales, la separación de poderes, el principio de legalidad y la protección judicial por parte del Estado. Por lo cual, es importante reconocer sus características y como una atmósfera propicia para generar espacios de gobernabilidad.

Para Dahl (2012), es necesaria la presencia simultánea de ciertas condiciones que favorecen a las instituciones democráticas, la existencia de valores democráticos y una sólida cultura política; la inexistencia de controles hostiles a la democracia; el crecimiento económico con economía de mercado, así como la ausencia de conflictos y fracturas debidas al pluralismo subcultural.

Posteriormente, abordamos un concepto clave que es la gobernabilidad, reconociendo su origen, evolución y dando un significado propio para esta investigación. Pero ante una denominada crisis de gobernabilidad tendremos que explorar el otro extremo que es la ingobernabilidad propiciada por la falta de respuesta institucional a la ciudadanía.

Desde otro punto de vista, se clasifica los modos de gobernabilidad “de acuerdo con las interacciones de gobierno de la siguiente manera: “interferencias a la auto gobernabilidad, relaciones de gobernabilidad y, finalmente, intervenciones a la gobernabilidad jerárquica” (Kooiman 2003).

En esta tesitura, se expone a la Gobernabilidad relacionada con el Estado Democrático de Derecho dando a conocer los diferentes escenarios en el que el Estado se encuentra presente, uno de ellos es claramente, el accionar de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo y la gobernabilidad en su accionar es el centro de atención como objeto de estudio de esta investigación.

2.1.5 Gobernabilidad en el Congreso Mexicano

La gobernabilidad en el Congreso se puede vincular con un proceso político que se entiende en un contexto político liberal, republicano y democrático; contrario al autoritarismo. La gobernabilidad en el Poder Legislativo no se puede entender sola sin contar con un contexto dado por un sistema político donde el gobierno se conforma por una serie de instituciones, canales institucionales, y poderes públicos constituidos a partir de una ley suprema (Constitución), que da forma a ese “flujo eficaz y legitimado de las decisiones políticas, en las sociedades democráticas modernas, que requiere del equilibrio y el fortalecimiento de las instituciones de liderazgo, tanto en el nivel del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo.” (Camou, 2001: 53).

La responsabilidad del Congreso, órgano encargado de elaborar el marco jurídico para ordenar la práctica y la convivencia políticas. La gobernabilidad en el Congreso es un proceso estable, resguardado por instituciones, leyes y conductas ciudadanas moldeadas por una cultura política arraigada.

En efecto, los ciudadanos califican la labor legislativa bajo la óptica de su capacidad de acción, con una legitimidad respaldada en bases económicas, políticas y sociales, que no solo le corresponde atender al Poder Ejecutivo, sino fundamentalmente al Legislativo. Este último, es el responsable de legislar para los ciudadanos a los cuales se les debe rendir cuentas de su actuación.

En este caso, todo poder, incluso siendo considerado legítimo, conlleva el riesgo de ser utilizado abusivamente en beneficio de quien lo detenta y en perjuicio de los súbditos o ciudadanos.

Según la concepción liberal, el proceso legislativo democrático exige, cuando pretende alcanzar normas legítimas, una determinada forma de institucionalización jurídica. Una «ley fundamental» se introduce como una condición necesaria y suficiente

para el proceso democrático en sí, no como su resultado: la democracia no puede definir la democracia.

De este modo, la relación entre la democracia como fuente de legitimación y un Estado de Derecho que no necesita de una legitimación democrática, no es en ningún caso una paradoja, ya que las normas constitucionales que son las que hacen posible una democracia, no pueden limitar la práctica democrática en forma de normas impuestas desde fuera. (Habermas, 2001: 442).

Por ello, cuando hablamos de gobernabilidad y gobernanza en el Congreso, nos referimos a las condiciones, las capacidades institucionales y políticas con las que el Poder Legislativo puede seguir negociando, discutiendo, acordando y formulando leyes que se adecuen a la dinámica social imperante. Pero, por otro lado, cuando se carece de esa Gobernabilidad conlleva una problemática que va más allá de las paredes del Congreso, impacta a los otros poderes Ejecutivo y Legislativo, y a la sociedad en su conjunto.

El problema de ingobernabilidad en el Congreso se acrecienta cuando es incapaz de detectar las demandas ciudadanas imperantes, y canalizar esas demandas y exigencias ciudadanas por medio de mecanismos institucionales o por vías alternas en el proceso político. Actores políticos y sociales señalan al respecto que “el espectro de la ingobernabilidad preocupa a un número creciente de mexicanos. La capacidad de articular decisiones y lograr una concurrencia de propósitos entre el ejecutivo y el legislativo parece cada vez más distante”⁹

El problema real de la gobernabilidad en el Congreso mexicano, parte de la transformación de un Poder Legislativo que anteriormente se encontraba supeditado a las decisiones del jefe del Ejecutivo, al seguimiento puntual de sus iniciativas de ley y la agenda política que él marcaba.

De hecho, la realidad político electoral cambia propiciando una mayor pluralidad política en el Congreso que hace indispensables los acuerdos, los consensos y las

⁹ Rubio, Luis, Ingovernabilidad, en <http://luisrubio.mx/wp/?p=1208>

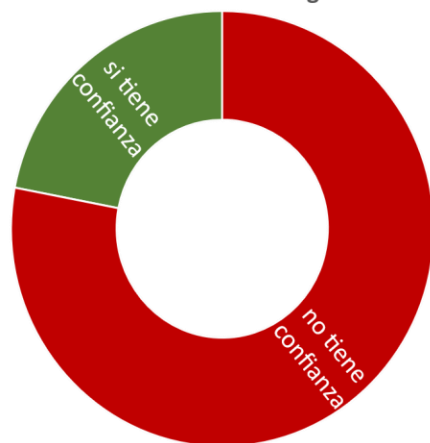
discusiones abiertas en la tribuna del Congreso para confrontar ideas, diferencias, proyectos ideológicos y leyes transformadoras. Cabe aclarar que el problema central no es la pluralidad partidaria en el Congreso, el problema real es la falta de mecanismos institucionales para el acuerdo político y la negociación al interior del Poder Legislativo, frente a la intolerancia, el desacuerdo y la polarización en su accionar. Esto se refleja en inconformidad por parte de los ciudadanos a los que representan.

En todo caso cuando no existen mecanismos al exterior de comunicación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo complica llegar a materializar las agendas de gobierno. Si el Presidente envía una serie de iniciativas de ley al Congreso y éste por las razones que sea, no las discute y dictamina, entramos en el terreno del desacuerdo entre Poderes y ante la posibilidad de la parálisis y lo que podríamos denominar indicios de ingobernabilidad en el Congreso. Esto acarrea como consecuencia, que al no contar con los instrumentos jurídicos necesarios para atender los problemas del país y ante la falta de leyes que fortalezcan los temas clave para el desarrollo.

Dentro de este marco, debemos tener claro que en América Latina los Congresos son las instituciones con menor credibilidad y aceptación por parte de la ciudadanía. En el caso de México respecto a su Congreso tenemos lo siguiente (Ver la Gráfica 2).

Gráfica 2. Confianza en el Congreso en México

¿Usted tiene confianza en el Congreso Mexicano?



Fuente: Informe del Latinobarómetro 2018

A partir de los datos de la Corporación Latinobarómetro¹⁰, se destaca la baja confianza y percepción negativa de los ciudadanos con relación a las instituciones políticas, especialmente respecto del Congreso, pues suele ser la segunda institución política peor calificada, después de los partidos políticos. De esta manera, el Congreso debe ser visto a la luz de su interacción con el Poder Ejecutivo, pero sobre todo con la sociedad que representa.

Para Aguiló, “la legitimidad democrática padece siempre que los ciudadanos perciben que sus «representantes» no les «representan» porque incumplen el deber de velar por sus intereses, es decir, cuando desconfían y sospechan que sus representantes velan por «intereses inconfesables” (2019: 93).

La gobernabilidad democrática se construye en el Estado constitucional, cuya estructura descansa en la división de poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial—. Esa división implica dar a cada poder una distribución de competencias, mando, atribuciones y campos de acción en la esfera pública. Es decir, cada uno de estos Poderes Públicos es responsable de la gobernabilidad en su conjunto. Para Kelsen, es en estos tres poderes donde encuentran expresión las tres funciones fundamentales del Estado: la legislación, la administración y la jurisdicción.

La función legislativa es una actividad esencial del Congreso en México por medio de la cual sus resoluciones tienen el carácter de ley, decreto, o acuerdo. En este sentido, los congresos siguen siendo las principales instituciones encargadas de representar los intereses de los ciudadanos y de la nación.

En el siglo XXI uno de los retos más importantes que tienen los Congresos es mantener una gobernabilidad y una gobernanza democráticas para responder a las cada vez más altas exigencias ciudadanas, de forma que su labor de representación se desarrolle de manera apropiada. Aunado a lo anterior, se va conformando una nueva

¹⁰ Nota: Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina, con lo cual se representa a más de 400 millones de habitantes.

fase de gobernanza con una visión más plural e integradora de diversos actores de una sociedad, como las minorías, grupos vulnerables, y actores impactados por la legislación.

Como apunta Goodin, (2003) “Los individuos no son en sí mismos instituciones, por más recurrentes, valiosos y estables que sean sus patrones de conducta”. Y, sin embargo, los individuos juegan un papel relevante para la gobernanza legislativa en la medida que incorporan nuevos intereses y tratan de ponerlos en la agenda legislativa más allá de los intereses representados en el Congreso.

De esta manera, es crucial realizar una investigación con rigor metodológico sobre la gobernabilidad y gobernanza en el Poder Legislativo, considerando la dinámica institucional entre poderes públicos, y con la sociedad. En nuestros días surge una nueva ola de demandas sociales que exigen un órgano legislativo más responsable, transparente, que rinda cuentas de su actuación. Y para comprender mejor como materializar dicha gobernabilidad debemos analizar sus instituciones y su sistema político.

2.2. El Sistema Político Mexicano

En primer lugar, habrá que entender de manera general al sistema político como “la interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones, en comunicación e influencia recíprocas con el medio. Se compone de valores que orientan la acción política, de normas que guían el comportamiento, de colectividades que le dan sentido y de papeles específicos que los actores y grupos políticos cumplen.” Espinoza (2020: 21). Dicha interacción debe tener reglas y facultades para cada órgano político en un contexto de legitimidad democrática para que los miembros de la sociedad sean partícipes de esta dinámica en un contexto de tensiones y acuerdos.

Un sistema político es un conjunto de instituciones y normas que definen la forma de alcanzar el poder público para gobernar una sociedad, así como la forma de distribuirlo y ejercerlo entre los órganos del Estado. Para autores como Espinoza (2020),

y Meyer (2000), los sistemas de gobierno presentan una dicotomía con relación a la forma institucional de su autoridad central ya sea que se trate de un modelo parlamentario, o presidencialista. En el caso de México se decantó por un sistema presidencialista, y es una república, porque los asuntos públicos incumben a la ciudadanía.

Para Sartori (1994) las constituciones son convenciones que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. “Las normas constitucionales establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas, es decir, son instrumentos o procedimientos cuya intención es asegurar un ejercicio controlado del poder”.

Además, se encuentran inmersos en ese mismo sistema político grupos de presión que buscan alcanzar intereses propios y que no necesariamente comparten los intereses públicos o de la mayoría de los ciudadanos. Así como presiones autoritarias (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Estado democrático de derecho vs. Estado autoritario

| Gobierno autoritario | Vs | Estado democrático de derecho |
|---|----|--|
| En una sociedad con un gobierno autoritario, las leyes generalmente son injustas y obstaculizan la participación de ciertos grupos en el proceso legislativo. | | En una sociedad donde impera un estado democrático de derecho, las leyes son justas y promueven la participación de los diversos grupos sociales de forma plural. |
| Las leyes pueden crearse y modificarse a capricho de los líderes autoritarios que sólo son responsables de sí mismos. | | Las leyes se crean con una finalidad de bien común, son estables, estas solo pueden ser modificadas por mayorías representadas en el Congreso. |
| Los funcionarios de gobierno pueden cambiar las leyes, muchas veces en beneficio personal o para discriminar a ciertos grupos con los que no simpatizan. | | Los funcionarios públicos respetan las leyes, aportan su visión y experiencia en los asuntos públicos para mejorar la reglamentación sin discriminar a grupos con los que no simpatizan. |

| | | |
|--|--|--|
| Los ciudadanos carecen de mecanismos para defenderse de leyes injustas. Sólo les queda ofrecer sobornos, por ejemplo, para no tener problemas con las autoridades. | | Los mecanismos institucionales garantizan la defensa de los derechos de los ciudadanos y la resolución pacífica de controversias entre autoridades y ciudadanos. |
| Las leyes no se aplican por igual a todos los miembros de la sociedad y algunas personas se encuentran por encima de la ley. Líderes políticos, ricos, los que tienen buenos contactos. | | Existe un principio claro de igualdad y equidad frente a la ley y en la atención de las instituciones públicas, sin que nadie se encuentre por encima de la ley. |
| Es probable que existan leyes para aprovecharse de la ciudadanía en lugar de protegerla. El gobierno puede ignorar las garantías jurídicas. | | El respeto a los derechos humanos y las garantías de las personas se encuentran plasmadas en las leyes y su aplicación es acorde. |
| Los policías pueden castigar a las personas bajo arresto, aunque no hayan sido sentenciadas por un juez. Las autoridades pueden matar o arrestar a las personas sin un juicio o apelación. | | Prevalece el principio de presunción de inocencia hasta que un juez determine lo contrario. Por lo cual se aparta de arrestos injustificados que no son producto de un mandato judicial. |
| La aplicación y el castigo dependen de la voluntad de líderes políticos y la policía, en lugar de pasar por un procedimiento establecido. | | Existe un debido proceso en la aplicación de la ley, así como penas y/o sanciones acordes a los delitos o faltas cometidas dictadas por un juez. |
| En todos estos casos, el gobierno no está protegiendo el derecho de sus ciudadanos ni está siendo un Estado democrático de derecho. | | Los derechos humanos de los ciudadanos están protegidos por las instituciones públicas del Estado, así como por entes autónomos. |

Fuente: Elaborado con base en el estudio de México Unido Contra la Delincuencia A.C (2017).

El cuadro 2. nos ilustra el potencial que se tiene el sistema democrático para manejarse en los márgenes del Estado de Derecho y sus instituciones. El sistema político mexicano se caracterizó por un fuerte centralismo, una subordinación de los Poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo, por un corporativismo, y por la exclusión total de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Y en especial, tenemos, una situación de subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo que es histórica, pues hace más de 40 años Daniel Cosío Villegas (1974), señalaba que esto es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta por miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el Presidente de la República, aun cuando formalmente no aparezca como tal.

La razón de fondo es que los legisladores sean diputados o senadores buscan hacer una carrera política y se sienten obligado por la lealtad al Ejecutivo, curiosamente esto no ha cambiado, aunque se introdujo la reelección de los legisladores, esto dado que el control de la continuidad lo tiene el partido y el Ejecutivo como una facultad metaconstitucional sigue siendo el jefe de partido que determina quien sí y quien no puede ocupar las curules.

Así la relación del presidente con el sistema de partidos es una parte fundamental para comprender el funcionamiento del sistema político mexicano.¹¹ Como apunta Meyer (2001), “no hay duda de que la forma institucional que adopta el Poder Ejecutivo influye en la naturaleza del proceso político, y en ocasiones es el factor determinante.”

2.2.1 El Presidencialismo en México

En la conformación del Estado Mexicano la Constitución de 1824 se estableció como forma de Estado la República Federal, una forma de gobierno presidencial y un poder legislativo dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Constitución de Querétaro de 1917 ratificó el sistema presidencial y el bicameralismo en la composición del Poder Legislativo.

En la Constitución de 1917 creó esa autoridad y reconoció al Ejecutivo como poder capaz de cumplir con el desarrollo, además de dotarlo con los recursos

¹¹ En México, el partido del Presidente Andrés Manuel López Obrador logró una mayoría menor que la esperada en la elección legislativa de abril de 2021. Al presidente más popular de la región, el voto popular le limitó el poder. Los electores dan resultados mixtos, sin cartas en blanco para nadie. (Informe Latinobarómetro, 2021: 14).

necesarios para controlar el gobierno, el aparato administrativo y la aplicación de las políticas económicas (Córdova, 1975: 16) y Meyer, (1977: 9); por otra parte al Congreso, lo facultó para vigilar el presupuesto; al revisar y aprobar las leyes de ingreso y egreso; el gasto público en general, lo mismo social que de infraestructura y, de manera significativa, controlar las políticas de energía e inversión. Esto bajo la dirección inequívoca del Poder Ejecutivo fuerte.

Para Carpizo (1978) “la Constitución mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, varios autores han pretendido que nuestro régimen presidencial, desde el ángulo constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios entre ellos señala a Tena Ramírez, sin embargo, aclara que no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la ley fundamental; en ninguno de esos matices el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo (Tena, 1972).

De esta manera, no es un secreto que en México el Poder Público que prevalece es el Ejecutivo, de esa manera el Jefe del Ejecutivo denominado Presidente de la República, tiene una serie de poderes que van más allá de los que le confiere la Constitución Política, como señala Jorge Carpizo (1983) la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política en el periodo citado, gracias a que la institución presidencial pudo hacer uso de facultades constitucionales y metaconstitucionales que le otorgaron al Presidente poderes por encima de los demás órganos del Estado.

El presidencialismo mexicano no se puede entender sin resaltar las diferencias en capacidades y la relación con los otros Poderes de la Federación, en este caso el Poder Legislativo y el Poder Judicial.¹² “Debido a la ausencia de los famosos “balances y contrapesos” propios de los sistemas democráticos, un poder presidencial que no podía

¹² Nota: El presidencialismo, en cambio, tiene su origen en el siglo XVIII en Estados Unidos de América, sin que hasta la fecha se pueda encontrar otro país en el cual se reproduzca la mezcla original de un presidente electo con base en el sufragio universal, un Congreso fuerte y un Poder Judicial autónomo. Aunque muchos países latinoamericanos se han inspirado en el modelo estadounidense, lo cierto es que el presidencialismo latinoamericano tiene características distintas a las del modelo original. (Espinoza 2020: 27).

ser llamado a cuentas por el Congreso, la Suprema Corte o la opinión pública, hizo inevitable que a su sombra se institucionalizara la corrupción en gran escala.” Meyer (2001).

Durante el presidencialismo, el poder legislativo tenía nulo debate y un respaldo total a las iniciativas presidenciales. La transición democrática adaptó al sistema político de México un sistema de partidos donde no hay mayorías en el congreso y complejizó el proceso de creación de leyes. Con ello, se hicieron necesarios los acuerdos parlamentarios, no sólo en la aprobación, modificación o derogación de leyes, sino también en el establecimiento de la agenda legislativa (Béjar, 2017).

De acuerdo con Córdova, (1975), El presidencialismo mexicano, diría más tarde Córdova, no es un capricho o una creación malvada de los gobernantes sino el resultado histórico de la necesidad de imponer orden. Para Cosío, “el presidente tiene un poder inmenso [y] es inevitable que lo ejerza personal y no institucionalmente” (1974: 9).

Por otro lado, Linz parte del principio de que muchos sistemas presidenciales han encontrado serios problemas para establecer democracias estables y señala: “sólo insisto en que el presidencialismo parece que supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo” (1977, 28).

Giovanni Sartori parte de la premisa que los sistemas presidenciales funcionan mal y han resultado muy frágiles —salvo, claro está, el de los Estados Unidos de Norteamérica— porque han perecido ante golpes de Estado y otras “calamidades”, pero acota a Linz al señalar que la democracia parlamentaria no funciona si no existen partidos adaptados al parlamentarismo; es decir, partidos cohesivos y/o disciplinados. Es decir, si existen partidos débiles que no se ponen de acuerdo en los temas sustantivos, lo que los condena al fracaso.

Una acotación importante es que el sistema presidencialista no es igual a uno presidencial, para autores como Carpizo (1983, 1999), el primero de ellos prolifera con la falta casi absoluta en la realidad de controles y el desequilibrio colosal que se da entre

los poderes. Además, la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política en el periodo citado, gracias a que la institución presidencial pudo hacer uso de facultades constitucionales y metaconstitucionales que le otorgaron al Presidente poderes por encima de los demás órganos del Estado.

Dentro de las facultades metaconstitucionales el titular del Ejecutivo se ostentaba como el líder del partido hegemónico y tenía un control inherente sobre la organización del partido y sobre las nominaciones más importantes de la clase política. Así, un sistema de gobierno debe responder a la realidad y a las necesidades de un país, los hechos sociales y políticos particulares, para reforzar y fortalecer ese equilibrio de poderes que es indispensable en cualquier régimen democrático, ya sea éste presidencial o parlamentario.

Para Carpizo no se trata tanto de que haya que cambiar el sistema presidencial en México, sino que hay que fortalecer al Poder Legislativo, hay que conseguir una nueva relación entre los órganos del poder donde exista equilibrio y pesos y contrapesos entre ellos, así como la conformación de un sistema de partidos que resulte eficaz en el funcionamiento del sistema político. (1999, 79-80). Se refiere, por tanto, a un sistema presidencial renovado, ajustado y afinado a las necesidades y aspiraciones políticas y sociales de la comunidad, pero sin llegar a un presidencialismo.

2.3. Representación Política en México

No se puede pensar en una democracia efectiva sin contar con una representación política adecuada. Es así como tenemos la representación política como un mecanismo democrático de acción donde los representantes políticos actúan en nombre de ciudadanos y personifican sus intereses, necesidades y clamores en la esfera de un Estado. De esta manera, el poder político de los ciudadanos se representa en el ejercicio de mando jurídico que les confiere ciertas facultades, atribuciones y responsabilidades que deben cumplirse para lograr tal fin.

Es el tipo de democracia en el que el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él sino por sus representantes elegidos por medio del voto. La Constitución Política señala en los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 la esencia del sistema democrático-representativo para México. Es así como la función de representación es, sin duda, la más importante, pues justifica la razón de ser de los parlamentos: reflejar el “pluralismo existente en la sociedad” (Bobbio et al., 1998, 1130).

El parlamento «soberano» puede hacer todo lo que los representantes de la mayoría consideren útil para mantener el apoyo de la mayoría Hayek (2019: 375). Para Pedro de Vega (1995: 15) “el representante, pues, no traduce la voluntad concreta del representado..., sino que expresa la voluntad política ideal de la nación o del pueblo” Lo que implica que la representación deba ser entendida simbólicamente como una representación de todos los integrantes de la comunidad política.

2.3.1 Los Partidos Políticos

El sistema de gobierno es una estructura en la cual se desarrolla un proceso político que está en una muy buena parte marcado por el número de los partidos políticos y el sistema electoral. Los partidos políticos modernos, “son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.¹³

Los partidos son las instituciones mediante las cuales cierto sector de la sociedad busca participar en el ejercicio del poder. Responden a intereses sociales que lo apoyen

¹³ Nota: (Cárdenas, 2016: 16), Se discute, así, si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral. Una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832

para acceder al poder político en el sistema político electoral con medios no violentos o fuera de los canales institucionales.

En México parte fundamental del sistema político ha sido tener como eje un partido político hegemónico. Durante buena parte del siglo XX, en México existió un partido oficial dominante o partido de Estado, en otras palabras, era un partido que competía con ventajas sobre los demás partidos, porque era apoyado desde el poder. De esa manera ganaban siempre las mismas personas o las subordinadas a ellas, por lo que no existía una verdadera alternancia política, es decir, no había un cambio auténtico, ni una renovación de los grupos que controlaban el poder. En la actualidad se sigue contando con un partido fuerte (Morena), relacionado con el Jefe del Poder Ejecutivo, pero también se ha contado en el pasado con gobiernos divididos donde se tiene que llegar a negociaciones y acuerdos políticos de manera directa para construir proyectos viables.

2.3.2. Crisis de representación de los partidos políticos

Dentro de nuestro modelo de democracia la intervención de los partidos políticos en nuestro país es considerada importante para el desarrollo de la vida política representativa. “Los partidos son parte de la democracia, es decir, de una forma de dominación. Mejor que la aristocracia o la monarquía, pero forma de dominación al fin. La democracia permite una disputa pública, pacífica y legal por el poder. Los partidos son el vehículo para tal fin. Sus líderes (formales e informales) son identificables, tienen nombres y apellidos, cuentan con programas, con compromisos de campaña.” (Reveles, 2008: 9).

Para Carpizo (1999: 53), por décadas en México hemos conocido el sistema de un partido predominante o hegemónico, en el cual la abrumadora mayoría de los legisladores federales y locales pertenecían a ese partido del cual el presidente de la República es el jefe real. Este solo dato es más que suficiente para explicar entre

nosotros la carencia de controles por parte del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo y el notorio desequilibrio entre ellos.

Por otro lado, para Cárdenas. “los modelos racionales de política han provocado en muchas sociedades un menor interés por los temas políticos, y quienes se interesan por la participación lo hacen sobre temas concretos e identificables. Al no existir ya las grandes ideologías que buscaban explicarlo todo, la política y los partidos han perdido capacidad de atracción” (2016: 59).

Además, existe una crítica fuerte de intelectuales como Pedro de Vega (1995:19) al pensar “seguir hablando, por ejemplo, de mandato representativo, cuando todos sabemos que los diputados obedecen las órdenes de los partidos”. Y los partidos no son democráticos por sí mismos, pero es deseable que lo sean. En este sentido (Camacho, et al., 2018) hablan de una falsa representatividad de los legisladores, ya que idealmente ellos deben operar con autonomía, en uso de criterios generales, en busca del bien común de los ciudadanos; sin embargo, en la realidad no lo ejercen así, pues es sabido que la mayor parte de ellos representan intereses parciales o de grupo, cuando deberían representar el interés general.

De hecho, podemos considerar que los partidos, carecen de la representatividad social del que tenían en otra época y fungen ahora más como agencias de preparación y selección de políticos profesionales. (Reveles, 2008: 16). Ejemplo de ello, es que el sistema político mexicano, se conformó en un sistema singular en el poder, explicado por la creación y adaptación de un sistema de partido hegemónico.

De esta manera, “el partido es foco de atracción, pues es pieza clave para su desarrollo. En la actualidad el partido cumple una función sustantiva como centro de reclutamiento y formación de élites políticas” (Reveles, 2008: 8). La democracia de los partidos se le ve como elitista y alejada de los intereses sociales.

“En el gobierno del pueblo, por lo general, las minorías son olvidadas; o al menos sus derechos suelen ser desdeñados por las mayorías. La noción de “pueblo”, aunque

tiene diversas acepciones, no abarca al conjunto social pues hay grupos o sectores que están excluidos del orden democrático.” (Reveles, *ibidem*).

Debe señalarse que los partidos de oposición ejercen la presión sobre el partido gobernante y crean críticas ante lo mal ejecutado y posibles alternativas a las realizadas por el gobierno. Esto en una suerte de dilema para los electores entre gobierno y oposición donde se evalúan las ventajas y desventajas, además de las propuestas y posibles escenarios de actuación de cada uno de dichas alternativas para elegir democráticamente los destinos de una sociedad. Como apunta Carpizo, (2001: 99)

Así, los partidos políticos de oposición juegan un papel clave para el buen funcionamiento de las instituciones nacionales. El papel debe ser de crítica a los actos de gobierno que no son los adecuados, pero también deberán sumar cuando los intereses nacionales así lo requieran.

2.3.3 La oposición política

En primer es importante analizar el sentido estricto del término oposición. Los partidos políticos de oposición representan a minorías políticas que, aunque ha sido derrotada en las urnas, ejercen el derecho de participar en el proceso parlamentario de toma de decisiones. Su legitimidad se funda en el sufragio universal.

La oposición es siempre oposición al poder¹⁴, o si se quiere, negociación del poder. Lo que significa que, de algún modo, resultaría aplicable, para su adecuado entendimiento, el orden de conexiones recíprocas y negociaciones mutuas” (De Vega, 1987: 13).

¹⁴ Hegel desarrolló la dialéctica entre el seños y el siervo donde la oposición de manera natural niega al poder y en esa relación de negación es donde se clarifica y adquiere su entidad. Es un ente consciente de ser para si en cuanto el otro ser consciente se relaciona con él, pero de modo tal que su esencia le pertenece.

El concepto de oposición política refiere un disenso con un movimiento contrario a un poder establecido o institucionalizado. Para Horacio Labastida, “la oposición constituye una negación creativa, no destructora que busca las posibilidades de transformación a partir de lo dado.” La oposición busca hacer cambios institucionales creativos, pero sin salir de los márgenes del sistema político, siendo este el caso, representan una oposición que rechaza los medios violentos para obtener el poder.

Ahora bien, la oposición cumple funciones de control, limitación y, eventualmente, sustitución de los poderes constituidos dentro de las asambleas legislativas. Tienen el compromiso para participar en las elecciones democráticas y en el proceso político en general bajo condiciones políticas razonables.

Es importante resaltar el papel que los partidos de oposición realizan con las funciones de equilibrio y legitimación del sistema político-electoral, por ello, los regímenes democráticos exigen la existencia de uno o más partidos políticos de oposición, en un ambiente de pluralidad, tolerancia y convivencia sana aún con los disensos. (Haro, 2002).

Desde una perspectiva más general, la oposición cogobierna en su calidad de representante de un sector de la ciudadanía, al igual que los candidatos independientes, quienes tienen una representación social en los mismos términos democráticos. La oposición se compromete a respetar las reglas del juego democrático esta situación se ha ampliado más allá de los partidos políticos, aunque sin duda son dominantes y tienen la posibilidad los candidatos independientes a partir de las últimas reformas electorales (2012-2014) están insertos en el sistema político electoral que los hace parte del juego democrático y se circunscriben al mismo.

Los partidos de oposición cuentan con mecanismos de presión (desde el partido, las comisiones legislativas, órganos directivos del congreso) a institucionales electorales, gubernamentales, medios de comunicación, y sociedad

2.4 Gobiernos divididos

El concepto de gobierno dividido en la práctica legislativa mexicana se refiere a “la situación política que se desarrolla en un régimen político con división de poderes donde el titular del Poder Ejecutivo pertenece a un partido distinto al que ostenta la mayoría de los miembros que integran el Poder Legislativo. Los gobiernos divididos son propios de sistemas presidenciales ya que en los sistemas parlamentarios se presentan gobiernos de coalición ante la falta de un partido mayoritario. La condición para que se presenten es que existan partidos diferentes controlando alguno de los poderes”¹⁵ (Díaz, 2019: 12).

Este fenómeno político trae como consecuencia una necesidad por negociar y conformar alianzas legislativas para fijar una agenda legislativa común y poder hacer gobernable el legislativo.

Existen investigaciones que sostienen “que cuando las reglas institucionales son más beneficiosas para el Ejecutivo, aumenta la probabilidad de que el presidente tenga una participación dominante en la actividad legislativa. El proceso legislativo está marcado por las reglas institucionales establecidas en la Constitución y en los reglamentos internos del Parlamento. Los pasos establecidos por este diseño configuran escenarios que pueden ser más beneficiosos para uno u otro poder” (Santos; Pérez-Linan y García, 2014).

Existe una tipología propuesta por Lujambio (1996: 18-19) para el caso mexicano con cuatro categorías de gobiernos divididos:

- Tipo A, el Ejecutivo cuenta con la mitad de las diputaciones para su partido en el Congreso;

¹⁵ Nota: la etapa de gobiernos divididos ha sido ubicada, por diversos observadores, a partir de 1997, cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría de los integrantes en la Cámara de Diputados. No obstante, ya desde 1989 diversas entidades federativas han presentado gobiernos divididos, en los que el partido del gobernador no ha contado con la mayoría absoluta en el congreso local.

- Tipo B, el Ejecutivo cuenta con la minoría más grande de diputados de su partido;
- Tipo C, el Ejecutivo cuenta con una de las fracciones minoritarias de diputados de su partido en el Congreso, y
- Tipo D, el Ejecutivo enfrenta una mayoría absoluta, puesto que su partido ni siquiera forma una minoría en el Congreso.

Para Sartori (2001) existen, dos escenarios primarios en entornos de sistemas presidenciales (como es el caso de México) uno de condiciones óptimas “son un gobierno no dividido, lo cual significa que las mayorías del presidente y del Parlamento son las mismas. Y un sistema de dos o, en todo caso, de pocos partidos que sean relativamente sólidos, es decir, disciplinados.”

Existe un segundo escenario para un sistema presidencial que considera “bajo condiciones adversas, es decir, con un gobierno dividido en el que el presidente no tiene la mayoría, los partidos indisciplinados se convierten en la válvula de seguridad del presidencialismo.” (Sartori, 2001: 19).

Gobierno dividido desde el Poder Legislativo

Con la división de poderes clásica bajo el esquema de pesos y contrapesos cada uno de los Poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), asume funciones, responsabilidades, competencias y cada uno de ellos también adquiere un poder político específico para ser ejercido bajo reglas previamente acordadas.

En el caso del Poder Legislativo en México que es donde se concentra el presente trabajo, el control del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo se mantuvo firme la mayor parte del siglo XX, pero a finales de siglo esto se ha ido transformando, hasta que el gobierno dividido fue lo común, pero al mismo tiempo, se le identificó como un aspecto de inamovilidad.

También, como parte de una crisis de gobernabilidad en la medida que el partido en el Poder Ejecutivo no podía materializar sus reformas para hacer su gobierno, esto cambió con las negociaciones más incluyentes con el denominado Pacto por México y posteriormente, con la llegada de un gobierno de mayoría en 2018.

En relación a lo planteado Juan Linz considera que los sistemas presidenciales, tienen como un problema central en de “la legitimidad democrática dual se expresa notablemente en la ocurrencia de gobiernos divididos, en donde al no existir mecanismos de cooperación interinstitucional y multipartidista, el riesgo de generar parálisis institucional e inmovilismo se hace latente” (Linz, 1997).

En el caso de México “la dirección del voto y la fragmentación del sistema han llevado a la formación de gobiernos divididos en el ámbito federal desde 1997, que, si bien no han conducido a la temida parálisis o mutuo bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sí han moderado su relación, haciendo que el presidente evite presentar ante el Congreso proyectos de políticas públicas que, sabe, encontrarán resistencia para ser aprobados” (Adriana, 2017: 29).

De lo anterior, podemos entender la disminución de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo cuando no se tiene un control sobre las Cámaras legislativas. Aunque se deja de lado el poder de negociación que tienen los integrantes y líderes de los grupos parlamentarios para impulsar una agenda legislativa.

2.5 Coaliciones partidistas

En las democracias modernas las organizaciones y partidos políticos pueden conformar alianzas de naturaleza política con el objeto de ganar en elecciones, formar gobierno, impulsar y vetar iniciativas en los cuerpos legislativos. Así, “en cualquier democracia este tipo de alianzas son cotidianas, y el único requisito es la transparencia, frente al electorado y los militantes, que debe privar en ellas.” (Cárdenas, 2016: 58).

El gobierno de coalición lo entendemos en una sinergia donde diversos actores políticos llegan a la construcción de consensos políticos para garantizar la gobernabilidad de una sociedad determinada e implementan un programa de gobierno previamente pactado.

Desde otro punto de vista tenemos que el sistema electoral incrementó el poder de los dirigentes de los partidos políticos “al otorgarles una significativa libertad para la conformación de coaliciones electorales. Al ser exclusivamente electorales, la responsabilidad política es reducida, por lo que generalmente los militantes no son consultados para la construcción de alianzas.” (Reveles, 2008: 40).

En este sentido, desde “el análisis de los diseños institucionales muestra que en casi todos los casos donde se formaron coaliciones han existido reglas de juego que obligan al presidente a negociar apoyos.” (Chasqueti, 2001: 347).

Una coalición de gobierno se trata de una unión no sólo con mayor poder de adhesión, sino que se trata de una herramienta necesaria para el desarrollo de las políticas públicas. “Los sistemas políticos donde se han conformado coaliciones muestran partidos con interesantes niveles de disciplina parlamentaria, lo cual indicaría que éste es un factor importante para la efectiva formación de coaliciones de gobierno.” (Chasqueti, 2001: 347).

Coaliciones Legislativas en México

Este modelo cercano a los sistemas parlamentarios tuvo entrada en México, el 10 de febrero del 2014 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que posibilita la integración de gobiernos de coalición.

El gobierno de coalición podrá surgir en cualquier momento con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Además, el gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser

aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.¹⁶

La vida de las coaliciones y su estabilidad dependen de diversos factores como las restricciones institucionales, el tiempo del mandato y el campo de acción con el que convergen sus integrantes.

Así, “los gobiernos de coalición enfrentan las tareas de elaborar leyes y ejecutarlas al mismo tiempo, establecer programas comunes y encontrar solución a los asuntos cotidianos del ámbito público. Por estos motivos, los roces interpartidistas tienden a acentuarse. Los distintos temas de la agenda de gobierno polarizan las visiones de partido y se constituyen en causas de fragilidad o ruptura de la coalición” (Casillas, 1998).

Las coaliciones legislativas tienen un largo camino por recorrer para generar confianza en los ciudadanos y probar que aun siendo de diferentes partidos se puede compartir una agenda legislativa para el desarrollo de una nación como México.

2.6 Populismo

Dasgupta (2020) acerca de la democracia y sus patologías implican “una política democrática disfuncional y una tentación hacia el populismo autoritario. Por lo tanto, las reformas administrativas más importantes para que la gobernanza democrática tenga éxito en el siglo XXI son aquellas que fortalecen la capacidad del Estado.”

Si buscamos sentido al termino de populismo encontramos que lo que sustenta a este concepto es una lógica de intervención política que condensa significados para reducir complejidades en la esfera pública y se inserta en el proceso de formación de identidades colectivas.

¹⁶ DOF 10/02/2014: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Existen cuatro males potenciales y característicos de toda dominación política (Aguiló, 2019: 87-88).

¿Cuáles son esos males y esos derechos?

a) **El mal de la arbitrariedad.** Por definición, en la relación jurídico-política algunos están llamados a mandar y otros, a obedecer; por tanto, el ciudadano está sometido. Ahora bien, en la relación política legítima se está sometido solo a normas, no a personas. El mal potencial de la arbitrariedad consiste en verse sometido a la pura voluntad de personas; y ninguna dominación política está inmunizada frente a ese mal. La medida higiénica para prevenir este mal es el reconocimiento de los derechos vinculados al imperio de la ley y/o al debido proceso. El sentido de estos derechos es dar un título («empoderar» se dice ahora) al ciudadano para que pueda defenderse frente a la arbitrariedad.

b) **El mal del autoritarismo** es la tendencia de quien tiene poder político a creer que su título le autoriza a ordenarlo todo: que puede regular cualquier cosa y que puede dotar a esa regulación de cualquier contenido. Frente a este mal potencial de la relación política se reconocen los llamados derechos de libertad. El sentido de tales derechos no es otro que el de generar esferas de inmunidad para el ciudadano que se traduzcan en incompetencias para el soberano. Los derechos de libertad dan un título permanente al ciudadano para combatir las inclinaciones al autoritarismo en cualquiera de las formas en que este se manifieste.

c) **El mal del despotismo** equivale al «sin el pueblo»; es decir, la tendencia de las dominaciones políticas a excluir a los ciudadanos de las decisiones políticas que les afectan. El mal del despotismo se concreta en la generación de excluidos políticos. Para que los ciudadanos puedan defenderse de esta tendencia a la exclusión se crean los llamados derechos democráticos o derechos de participación política que, como

mínimo, aseguran al ciudadano un poder de remoción de las élites políticas.

d) **El mal de la exclusión social.** La exclusión política no es lo mismo que la exclusión social. Esta última se genera cuando aparecen colectivos de personas que no consiguen nunca que sus intereses sociales queden reflejados en esa peculiar composición de intereses sociales que llamamos «interés general». Para combatir este mal se crean los derechos sociales (y/o de igualdad real o de oportunidades) que no son otra cosa que intereses sociales que el sistema jurídico-político no puede dejar de satisfacer. Es decir, los derechos sociales tratan de asegurar ciertos intereses y oportunidades a todos los ciudadanos.

El mal del autoritarismo es la tendencia de quien tiene poder político a creer que su título le autoriza a ordenarlo todo: que puede regular cualquier cosa y que puede dotar a esa regulación de cualquier contenido. Es por esto que los otros Poderes Públicos y los Órganos Autónomos del Estado deben actuar en contra de este tipo de prácticas antidemocráticas.

El populismo y el Congreso

Para Sebastián Barros, “el líder populista quien amalgama la pluralidad, unificándola de manera eterna e infinita, junto a las auténticas fuerzas de la vida comunitaria y que a lo primero que apela es a la idea de pueblo.” (Barros, 2014).

Pueblo es, por un lado, la categoría que define a todos quienes pertenecen al demos, es decir, a todos quienes pueden ser considerados miembros plenos de esa unidad que toma decisiones legítimas respecto a la vida comunitaria. Pero, por el otro lado, pueblo es también la categoría que define a una parte de ese todo que, si bien se encuentra en esa comunidad, no es miembro pleno de ella. Pueblo también hace referencia a los no-privilegiados y a quienes de alguna manera son considerados indignos en la plenitud del demos. Paradójicamente entonces, todos los miembros del pueblo son y no son al mismo tiempo miembros del pueblo.

Los gobiernos populistas son aquellos que se hacen del poder, entre otras cosas, aprovechando una coyuntura política de descontento social con la clase gobernante y

los partidos políticos, y a través de una visión mesiánica de la función del Estado. (Castillo, 2017).

En este sentido, el Poder Legislativo corre tres riesgos el natural, el primero, estar supeditado a ese liderazgo populista; segundo, ser un Poder Legislativo disminuido al que no se le tome en cuenta y se le ataque constantemente llegando al caso de vulnerar sus libertades políticas y, en tercer lugar, el mimetizarse con ese liderazgo haciendo promesas populistas a los ciudadanos sin una racionalidad o una lógica con tal de agradar a ese ente denominado pueblo.

La democracia se aleja del autoritarismo, totalitarismo, de las dictaduras, y de las tiranías. Pero, la poca movilidad social hace que las antiguas clases medias y bajas se vuelvan susceptibles a los populistas de derecha, con fuerte presencia en Estados Unidos y Europa. Su éxito está relacionado con la nueva economía porque las clases medias y bajas y sus hijos sienten que han sido excluidos de forma permanente de las oportunidades. (Espinoza, 2020: 10)

CAPÍTULO 3. EL CONGRESO MEXICANO Y SU FUNCIONAMIENTO

“El Congreso es tan extraño. Un hombre se pone a hablar y no dice nada. Nadie le escucha...y después todo el mundo está en desacuerdo”. **Boris Marshalov**

3.1. Integración y estructura bicameral del Congreso en México

La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1813 creó el primer intento de establecer este poder y que pudiera iniciar leyes. Fue de gran influencia en la Constitución de 1824; se contemplaban dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, con atribuciones similares al Supremo Congreso de la Carta de Apatzingán. La Constitución de 1857 contempla en la sección I, del Poder Legislativo lo siguiente: 51. Se deposita el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos buscó establecer las bases de un Poder Legislativo que se depositara en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Es destacado el hecho que uno de los artículos de la Constitución Mexicana que no se han reformado desde su origen es el artículo 50 que expresa que “el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”. Así formando así un órgano bicameral se ha buscado respetar la representación popular y la fuerza de representación de los Estados que componen la federación.

Los constituyentes de 1823-1824 se sirvieron como referencia para el bicameralismo del que ya funcionaba en Estados Unidos, donde el Senado fue concebido como ente representativo de las entidades federativas, a diferencia de la Cámara de Representantes aquí Cámara de Diputados, cuyos miembros eran designados en función de la población de cada distrito electoral (Ferrer, 2017: 151).

Es importante recalcar que “sólo durante un breve periodo dejó de existir el Senado. En efecto, la Constitución de 1857, antecedente inmediato de la que está en vigor, estableció como única depositaria de la función legislativa a la Cámara de Diputados. Una reforma constitucional llevada a cabo en 1874 estableció el Senado, que desde entonces ha venido funcionando ininterrumpidamente”¹⁷ (Valadés, 1978).

En el caso de los Estados Federales como lo es el Estado Mexicano, el bicameralismo tiene la finalidad de hacer representar en una de las Cámaras a la Nación y en la otra a los estados miembros. Así en se busca la mesura y la sensatez en la labor legislativa. (Serrano, 2013: 121).

La conformación institucional da un equilibrio dado que se requiere en la mayoría de los casos de la aprobación de ambas cámaras legislativas para que una ley pueda ser realidad, existen casos de facultades exclusivas como ejemplo tenemos la aprobación del presupuesto de egresos de la federación que le corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados señalado por la constitución en su artículo 74 fracción IV, los senadores por su parte pueden declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes en alguna entidad federativa, como lo señala la Constitución en su artículo 76 fracción V.

Es así como, en México se cuenta con un sistema legislativo bicameral que responde a una lógica de moderación de posibles cambios radicales por parte de una sola cámara en el proceso legislativo y derivado también, de un proceso histórico relacionado con tomar como base el modelo estadounidense en su sistema de división de poderes, pesos contra pesos y por supuesto en su sistema bicameral. De esta manera tenemos que según Puente (2017: 257):

¹⁷ (Valadés, 1978) Nota relacionada: Las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856-1857 para suprimir al Senado de la República, fueron esencialmente de carácter político. Por una parte, se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional y por la otra se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si, por parte del Legislativo, se suprimía la tradicional dicotomía bicameral que, en la realidad, restaba poder político a ambas Cámaras. Esto último fue claramente advertido por el presidente Benito Juárez, quien, a efecto de ejercer un más amplio poder, pugó por el restablecimiento del Senado.

Las ventajas de un sistema bicameral pueden resumirse en: el poder legislativo cuenta con una representación de los distintos orígenes, sea de estados o regiones de un país o sean de algunas etnias, grupos o clases sociales; una segunda cámara estimula el debate y la generación de opinión pública como consecuencia de la deliberación de ambas cámaras, muchas veces con distintos puntos de vista; refuerza los mecanismos de control y escrutinio al gobierno: y, en términos mucho más prácticos, puede considerarse útil contar con una segunda opinión sobre cualquier proyecto legislativo.

Por otro lado, se encuentran entre las críticas al sistema bicameral, dado que una segunda cámara retrasa todo el proceso legislativo para sacar las leyes y reformas importantes, puede existir una contraposición sistemática con la otra cámara que se vuelva infranqueable, poco abonan en el proceso legislativo a contar con mejores leyes y reformas y finalmente, el costo que representa tener una representación legislativa mayor a la de una sola cámara.

Como se puede observar se tienen argumentos en contra y a favor, pero es una realidad que en la mayoría del tiempo del México independiente el bicameralismo ha sido la conformación habitual del Poder Legislativo, asegurando al menos una doble perspectiva sobre una de las tareas fundamentales de los estados que es la facultad de legislar para reformar sus instituciones y dar rumbo a los ciudadanos que integran una nación.

Podemos considerar que “el marco jurídico del bicameralismo en México es omiso respecto al papel que deben jugar ambas cámaras y no establece diferencias claras por lo que se convierte en una relación simétrica con poderes equilibrados y en la que se lucha por el dominio del Congreso” (Puente, 2017: 266).

De hecho, el dominio del Congreso no solo está entre ambas cámaras también interviene el poder ejecutivo que le importa llevar a cabo las reformas y leyes que darán orientación y rumbo a su gobierno.

La integración de las cámaras, este es crucial dado que una mayoría decide el destino ya sea de impulso u obstrucción a los proyectos del Poder Ejecutivo y hasta el caso de que sus propuestas cambien radicalmente en su sentido al pasar por el Congreso.

La integración bicameral responde en esa dinámica del diseño institucional pugna por “la protección del statu quo es una característica de los Estados conservadores o estables, aquellos con una larga tradición democrática o con relativa estabilidad en el desarrollo económico y político, de tal manera que una característica positiva del sistema político es un bicameralismo que protege el régimen legal.” (Puente, 2017: 265).

3.1.1. La Cámara de Diputados

Se le conoce como la Cámara baja la que representa directamente a los ciudadanos. El artículo 51 de la Constitución expone que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. Y el artículo 52 señala que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

En su conformación vemos que la Cámara de Diputados es el órgano con el mayor número de representantes electos en el gobierno mexicano, y son representantes de la nación, aunque vengan de un distrito electoral o de alguna circunscripción en particular.

La representación jurídica de la Cámara está a cargo del presidente de la Mesa Directiva, que también es el presidente de la Cámara y el encargado de garantizar el Fuero Constitucional de los Diputados y velar por la inviolabilidad del recinto legislativo, de conducir las relaciones institucionales de la Cámara y la representación protocolaria en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

3.1.2. La Cámara de Senadores

En la Constitución de 1917 se consideró, en el artículo 56, que la Cámara de Senadores se compondría de dos personas por cada estado, y dos más por parte del Distrito Federal, ahora Ciudad de México. Estos cargos eran electos de forma directa, y el congreso de cada entidad federativa realizaba la declaración de quien hubiese obtenido la mayoría de los votos.¹⁸

Durante la XXXV Legislatura, bajo la Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se llevó a cabo la primera reforma al artículo 56, en la que se modificó la duración del cargo de senador, que ahora correspondía a 6 años. Además, sufrió una variante la renovación de la Cámara de Senadores, que ya no se hacía por mitad, sino que se realizaba en su totalidad; es decir, los 64 senadores dejaban su cargo al mismo tiempo. Esta reforma se publicó el 29 de abril de 1933.

Actualmente, la Cámara alta en el artículo 56 Constitucional indica que “la Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos... Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.”

¹⁸ Nota: Por cada senador propietario se elegía también a un suplente, y la duración de su encargo era de cuatro años, renovándose por mitad la Cámara de Senadores cada dos años, dejando su cargo 32 senadores en cada oportunidad, de forma escalonada.

3.1.3. La Comisión Permanente

Esta es una institución de origen español, que aparece en el Constitución de Cádiz de 1812 y prevalece hasta la fecha. Permite que no se interrumpa la actividad legislativa de las cámaras y evita que se cree un vacío en este Poder.

La Constitución mexicana establece que los periodos ordinarios de las cámaras legislativas federales van del 1 de septiembre al 15 de diciembre y del 1 de febrero al 30 de abril.

La Comisión Permanente juega un papel fundamental en el funcionamiento del Poder Legislativo en México y se encuentra su actuación regulada en el artículo 78 de la Constitución y señala que “durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones...”

3.2. El Proceso Legislativo

El proceso legislativo lo podemos concebir como el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación o rechazo de los proyectos de acuerdo, así como para reformar la Constitución y las leyes secundarias. Así se desarrolla un proceso que contempla las siguientes etapas:

- Primera. Presentación de la iniciativa ante la Cámara de Diputados, de Senadores o la Comisión Permanente, por parte de los facultados constitucionalmente para ello: Presidente de la República; diputados y senadores al Congreso de la Unión; legislaturas de los estados; y Asamblea Legislativa del Ciudad de México, ésta última en materias relativas a la Ciudad de México.
- Segunda. Turno de la iniciativa dictado por el Presidente de la Mesa Directiva a Comisiones para su análisis y dictamen.

- Tercera. Presentación al Pleno de la Cámara correspondiente del dictamen con proyecto de ley o decreto sobre la iniciativa por parte de las Comisiones correspondientes.
- Cuarta. Discusión del dictamen con proyecto de ley o decreto por parte del Pleno de la Cámara.
- Quinta. Votación del proyecto de ley o decreto. Si el proyecto de ley o decreto es aprobado por el Pleno, se envía:
 - Al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, si se trata de un decreto en materias de exclusiva competencia de la Cámara de Diputado o de Senadores.
 - A la otra Cámara, en la que se turnará a Comisiones la minuta con el proyecto respectivo para su dictamen, discusión y eventual aprobación.
 - Si la mayoría del Pleno vota en contra de un dictamen, los diputados o senadores decidirán, en votación económica: a) si se regresa a la o a las Comisiones dictaminadoras para que lo reformulen y vuelvan a presentarlo al Pleno; o b) si se desecha completamente.

La Cámara que conoce en primera instancia una iniciativa con proyecto de ley o decreto se le conoce como Cámara de Origen; a la que la recibe en segunda instancia para su revisión se le denomina Colegisladora o Cámara Revisora. El proyecto aprobado en la Cámara de Origen se remite a la Revisora en calidad de minuta, la que deberá contener exactamente lo que hubiera aprobado la primera, incluidas eventuales modificaciones y adiciones que el Pleno de la Cámara apruebe en la sesión en que definitivamente se vote dicho proyecto.

Una vez que la Cámara de Origen aprueba un proyecto de ley o decreto y lo remite a la Cámara Revisora, se pueden presentar los siguientes casos, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Caso 1. La Cámara Revisora aprueba el proyecto en los términos enviados por la de Origen y lo remite al Ejecutivo.

Caso 2. La Cámara Revisora desecha en su totalidad el proyecto aprobado por la de Origen, regresándolo a ésta con sus observaciones. Si la Cámara de Origen lo aprobara nuevamente por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, lo remitirá otra vez a la Revisora, la que en esta segunda revisión podrá:

- a) aprobar el proyecto en sus términos y remitirlo al Ejecutivo;
- b) desecharlo de nueva cuenta, con lo que no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Caso 3. La Cámara Revisora desecha en parte, modifica o adiciona el proyecto aprobado por la de Origen, devolviéndolo a ésta, la cual discutirá únicamente sobre los cambios incorporados por la Revisora sin poder alterar lo aprobado. Si la Cámara de Origen aprobara dichos cambios por la mayoría absoluta de los votos presentes, remitirá todo el proyecto al Ejecutivo; pero si los rechazara por mayoría de votos, lo regresará a la Cámara Revisora, la que en una segunda revisión podrá:

- a) desechar por mayoría absoluta de votos presentes sus propios cambios, turnando el proyecto al Ejecutivo; o
- b) insistir por mayoría absoluta en sus cambios y en tal caso, el proyecto en su totalidad no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por mayoría absoluta, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Aprobado un proyecto de ley o decreto por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se remitirá al Ejecutivo, el que, de no tener observaciones, lo promulgará y publicará en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 72 de la Constitución establece también la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones (conocidas como veto) a proyectos de ley o decreto emanados del Congreso y señala que se reputará aprobado por él todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de Origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que, corriendo ese término, el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que esté reunido.

El proyecto desechado en todo (veto total) o en parte (veto parcial) por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nuevo por la Cámara de Origen, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Revisora, la que, de sancionarlo por la misma mayoría, remitirá nuevamente al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

El proceso legislativo concluye cuando un proyecto de ley o decreto se publica en el Diario Oficial de la Federación y pasa a ser parte de la legislación vigente.”

Uno de los puntos fundamentales para entender es el del veto, que tiene el presidente de la República. El veto es la facultad para detener la promulgación de una iniciativa de ley aprobada por el Congreso y evitar que entre en vigor. El “Ejecutivo ejerce la facultad de veto regresando la iniciativa –junto con sus observaciones— la Congreso. En la práctica.

La facultad de veto convierte al presidente en una especie de tercera cámara, pues le permite revisar las iniciativas aprobadas por el Congreso, hacer observaciones y regresarlas para su reconsideración.” (Nacif, 2007). Si bien esta decisión se puede cambiar por dos tercios en ambas Cámaras cosa que es complicada de lograr.

También, es fundamental en el proceso legislativo considerar a “los legisladores son actores racionales que intentan dar forma a la dinámica legislativa a su favor” (Knight,

2018). Es decir, tienen intereses propios más allá de su partido, y relaciones con el gobierno en turno.

En México, a partir de la Reforma Político-Electoral del 2014 se reguló constitucionalmente la participación de los ciudadanos en la presentación de iniciativas de ley, ante el Poder Legislativo, a través de la iniciativa ciudadana.¹⁹

La Iniciativa ciudadana es un mecanismo reciente en la formalidad institucional en México y el artículo 71 de nuestra Constitución nos señala que es el mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de Ley ante los órganos legislativos. Pueden ser clasificadas en constitucionales y legislativas, ya sea porque modifican los textos de nuestra Carta Magna, o bien porque modifican, derogan o crean leyes secundarias.

Se pueden clasificar en simples o formuladas. Las primeras son una petición ciudadana de legislación al Poder Legislativo sobre algún tema en particular; y las segundas se refieren a los proyectos de ley elaborados y promovidos directamente por la ciudadanía.

En México es el proyecto de Ley presentado por el equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. También es conocida como Iniciativa Popular y se le considera como un mecanismo de la democracia directa, a través del cual se confiere a los ciudadanos el derecho de hacer propuestas de ley al Poder Legislativo.

¹⁹ Nota: Con base en los Artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3. Funciones del Congreso

El Poder Legislativo es el órgano del Poder Público constituido por el Congreso General, encargado de la función legislativa de la que dimana la ley, con la colaboración del Poder Ejecutivo y de la propia sociedad. El Congreso se caracteriza por (Ochoa, 1983):

- A) Ser una Asamblea Nacional Representativa,
- B) Integrada por cuerpos colegiados,
- C) De carácter deliberante,
- D) De sistema bicameralista,
- E) En el que sus cuerpos son colegisladores,
- F) Con facultades sustanciales legislativas
- G) De las que dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes, con la colaboración del Poder Ejecutivo.

Las facultades del Congreso son ejercidas por ambas Cámaras en forma separada y sucesiva, pero complementaria. Sí bien existen funciones exclusivas en atribuciones a cada una de ellas.

Por regir en México un sistema presidencial, el Poder Legislativo no se inmiscuye en la formación del Gobierno; no obstante, en su seno se ejercen funciones de control, jurisdiccionales, legislativas y financieras, entre otras. (Medina y Cervantes: 2013).

Función legislativa consiste en que el Congreso o las Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que

se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas. Consiste en la creación de leyes o decretos. (Kelsen, 1995: 243-246).

La función legislativa es entendida como la actividad del poder público que se traduce en la producción de normas generales. Ésta es la función que generalmente prevalece para ilustrar la función principal del órgano legislativo; sin embargo, este proceso es más complejo que la formulación de enunciados imperativos de características jurídicas, ya que en su elaboración se toman en consideración diversos factores que pretenden desentrañar la voluntad de los gobernados.

Fernando Santaolalla al respecto, establece que “la función legislativa es considerada como la más característica de los Parlamentos, hasta el punto de que tradicionalmente se ha conocido esta institución como el Poder Legislativo del Estado, o simplemente como el Legislativo” (Santaolalla, 1990).

Función financiera o presupuestaria, se refiere a que el Congreso está facultado para establecer contribuciones, que tengan por objetivo el bienestar general, así lo determina la Constitución.²⁰ En el caso de México, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva, le corresponde examinar, discutir, y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Función administrativa, esta función la ejerce el Congreso, cuando lleven a cabo actos que creen circunstancias, particulares, concretas, individuales que ejecutan una ley. Nombramiento de algunos tipos de funcionarios.

Función de representación. Representar políticamente a la población a través de la pluralidad de intereses y la representación territorial de los legisladores.

Función de Control, es fundamental cuidar el cumplimiento de la ley, así como las acciones del gobierno a través de las instituciones del Poder Ejecutivo. Por medio de

²⁰ Nota: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf, última reforma publicada DOF 24-02-2017, señala en su artículo 73, fracción VII, que “el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.”

esta función el Congreso puede llamar e interrogar a los ministros y demás autoridades a fin de conocer sus actuaciones dentro del cargo y las acusaciones que se les formulen. A través de diversos actos comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el gobierno; es decir, que tiene como tarea efectuar un control político. (Pedroza, 1997).

La Función de orientación política, se refiere a que el Congreso participe en la determinación de los objetivos de la política nacional y selecciona los instrumentos para alcanzarla.

Función Jurisdiccional, el Congreso también puede ejercer una función jurisdiccional en forma excepcional para juzgar, desde el punto de vista político, a los altos funcionarios del Estado.

3.4 Poderes Legislativo y Ejecutivo en México

Desde el origen “los constitucionalistas del 1917 buscaron crear una institución presidencial fuerte, para que estando en posibilidades de gobernar libremente no se interpusieran los intereses contrarios del Congreso” (Serrano, 2006).

Así se conformó un régimen presidencialista y como sostiene Maurice Duverger “constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. (1988:150) Por ello, el Poder Legislativo debe retomar su fuerza e impulso en el contexto de las democracias en México.

El Poder Legislativo debe ser un contrapeso real para el Poder Ejecutivo y no ser mero espectador de las acciones que ejecute. El diseño institucional del sistema presidencial (de frenos y contrapesos) no ha evolucionado en México porque las instituciones republicanas no han funcionado al margen de los partidos y sus intereses electorales. (López, 2004).

Como parte de la reforma política en el Gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto se incorporó la denominada iniciativa legislativa preferente, con lo cual el presidente de la República puede enviar hasta dos iniciativas que no sean de reforma constitucional o señalar, con tal carácter, hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.

Además, se estableció que cada iniciativa será discutida y votada por el Pleno de la cámara de origen en un plazo máximo de 31 días naturales. Si al término de este plazo no se hubiera discutido, ni votado, entonces deberá ser el primer asunto en abordarse en la siguiente sesión del Pleno y de ser aprobado o modificado tendrá que ser turnado a la cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las mismas condiciones que en la cámara de origen.²¹

Una reflexión importante es que no conviene un Poder Ejecutivo que no pueda accionar su programa de gobierno, es decir debe tener la fuerza suficiente para cumplir sus responsabilidades constitucionales y políticas, pero siempre acotado por acotaciones y equilibrio entre poderes para no crear figuras autoritarias sin contrapesos, fiscalización y escrutinio público.

Relación colaborativa entre Poderes Legislativo y Ejecutivo

Estudios como los de Béjar y Bárcena (2016) señalan dos escenarios iniciales para las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo el primero, “cuando el gobierno cuenta con el apoyo cohesionado y suficiente de su partido para lograr la aprobación de su agenda política no hace falta la negociación con otras fuerzas políticas.

²¹ Nota: Todavía en 2019 se considera que “serán actos susceptibles de consulta los actos de carácter legislativo del Congreso de la Unión y los administrativos del Ejecutivo federal. No podrán serlo: la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional; y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada Permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previa convocatoria del Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta; y el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de esta, la cual se realizará el mismo día de la jornada electoral federal.” Sistema de Información Legislativa <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=252>

Si acaso, este debe asegurar internamente que sus iniciativas no afecten los intereses de sus militantes, o de otros aliados eventuales de la sociedad civil organizada afectada por las disposiciones que se busca incorporar en la ley” (Béjar y Bárcena, 2016).

Cuando se tiene el segundo escenario, es decir, la ausencia de un partido en posesión de una mayoría de escaños, “su contribución en la definición de los términos para la expedición de una reforma o una nueva ley es fundamental.

Para conseguirlo, según la evidencia recabada en el caso del Congreso mexicano, su tarea consiste en coordinar la información sobre los asuntos incorporados a la agenda legislativa tanto por el Ejecutivo, como por todas las fórmulas partidistas con capacidad de determinar el éxito o no fracaso de una propuesta.” (Béjar y Bárcena, 2016).

Cómo señalamos anteriormente, los dos poderes son competidores permanentes en un sistema electoral por el cual disputan el poder político y su representación por lo tanto “el Ejecutivo como el Legislativo tienen motivos de tipo electoral para actuar con propósitos distintos. El partido en el gobierno busca ser reelecto por un periodo más, mientras que los partidos de oposición en el Congreso buscan aumentar su porcentaje de lugares en el Congreso.” (Sánchez, 2017).

Uno de los principales mecanismos de control del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo es “el veto es el mecanismo por el cual el presidente rechaza o formula observaciones respecto de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo. Se considera como el principal contrapeso del Ejecutivo frente al Legislativo.” (Zovatto, y Orozco Eds. 2008: 35).

El Poder Ejecutivo en México dispone de veto total y parcial que, sin embargo, está limitado porque sólo se aplica para corregir acciones del poder legislativo y porque puede superarse con el voto de dos tercios de ambas cámaras. “La fortaleza del poder del veto depende de la mayoría que se requiere para superarlo: mayoría absoluta (veto débil) o calificada (veto fuerte).” (Shugart y Mainwaring, 2002).

Debemos considerar que “la debilidad del ejecutivo se confirma con el hecho de que el presidente no está autorizado a legislar mediante decretos. El ejecutivo tampoco

puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, como sí sucede, por ejemplo, en Estados Unidos, pues requiere la aprobación explícita de la comisión permanente del poder legislativo.” (Hernández, 2010).

Uno de los mecanismos de incorporación de los ciudadanos a los asuntos públicos y en especial a los asuntos legislativos en la conformación de leyes que se ha visto con buenos ojos por parte de diversos actores públicos y privados es el denominado “Parlamento Abierto es, antes que nada, una oportunidad para reconstruir la relación entre representantes y representados. En una forma distinta de hacer política que se distingue porque pone al ciudadano en el centro de las decisiones. El ciudadano no es más un espectador del proceso político sino el actor central del mismo.” (Puente, 2016).

3.5 El papel del Poder Legislativo en la Democracia Moderna

Cada vez el ejercicio de gobierno y de legislar se vuelve más complejo en la medida en que las sociedades evolucionan y demandan cambios en sus estructuras y en las reglas del juego democrático. De esta manera para entender la democracia debemos considerar lo que la carta Constitución expresa al respecto en el artículo 3ro. fracción II inciso a) que señala “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”

Hans Kelsen le otorga una al Parlamento un papel fundamental en la democracia al decir que “la democracia es la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo” (Kelsen, 1980: 30).

Mientras que para un teórico como Giovanni Sartori (2007) “la democracia es antes que nada y sobre todo un ideal. Es una búsqueda constante para materializarla y hacerla real y efectiva entre su pueblo.” De esta manera, postula que el poder deriva del “demos,

del pueblo, es decir se basa en el sentimiento verificado (no presunto) de los ciudadanos. (2007: 118).

De esta manera, la primera fuente de legitimidad de los gobiernos democráticos fue, y muy probablemente lo siga siendo, la elección popular. Pero la democracia también, “se legitima a partir de su construcción, de las circunstancias, los recursos, las viabilidades, los logros y los cambios efectuados en la sociedad.

La democracia es un proceso continuo que debe consolidarse en las sociedades.” (Dieter, 2012). No puede entonces asumirse una legitimidad estática dado que el sistema está en constante cambio –nuevos procesos electorales—, por lo que debe reafirmarse para mantenerse como un sistema legítimo en la sociedad. Ese sistema debe estar respaldado con un Poder Legislativo fuerte y activo.

Para Dieter Nohlen (2012) “la democracia se legitima a partir de su construcción, de las circunstancias, los recursos, las viabilidades, los logros y los cambios efectuados en la sociedad. La democracia es un proceso continuo que debe consolidarse en las sociedades.”

Además, relaciona a la democracia con la gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Como si fuera poco afirma que la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver en un sistema democrático.

3.5.1 Contexto de las Legislaturas

El contexto previo se da por la complejidad y las tensiones más o menos fuertes entre poderes Ejecutivo y Legislativo pueden representar un activo democrático y son imagen de una representación plural de la sociedad. Es imposible negar que “a partir de la LVII Legislatura, el Congreso de la Unión se ha convertido en un actor de primera

importancia dentro del escenario político nacional, con independencia de la evaluación del desempeño concreto que puede hacerse de sus trabajos legislativos.” (Ramírez, 2000: 99).

Debido a la confrontación sin visos de solución del Ejecutivo con el Legislativo durante la segunda mitad de esos gobiernos, entre legisladores, políticos y analistas se propagó la convicción de que el pluralismo generaba presidentes débiles por no disponer de mayoría propia en el Congreso. Para solucionar lo que se consideraba el problema – la debilidad del Presidente—, se presentaron propuestas de reformas que por vías artificiales diversas buscaban situar al Presidente por encima del Congreso “obstructor” (Toledo, 2018: 193).

El Pacto de 2012, sin embargo, fue un mecanismo para superar la trabazón de las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo. El imperativo, entonces, se volvió la construcción de mayorías ampliadas como base de la gobernabilidad, consistente en la formación de una coalición que comprendía tanto al Partido Acción Nacional (PAN) como al Partido de la Revolución Democrática (PRD), los polos políticos opuestos, sustento del Pacto por México (Toledo, 2018: 194).

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), recuperó el poder presidencial en 2012, después de 12 años. Pero desde las elecciones de 1997, los partidos del Presidente no habían logrado tener la mayoría en las Cámaras esto cambió con la llegada de Morena en 2018.

Para 2012, en México se habían construido nuevos equilibrios de fuerzas gracias a la evolución y fortalecimiento de dos partidos opositores: PAN y PRD. Ese es el contexto para iniciar la discusión de una importante ley para mejorar la dinámica de la agenda legislativa.

Para el 2018, un nuevo partido emergió rápidamente bajo la figura de un dos veces candidato a la presidencia. El Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ganó con una amplia mayoría la presidencia y también le permitió tener la mayoría de la Cámara de Diputados gracias a la coalición electoral que conformo para la elección. La

LXIV legislatura tuvo una mayoría por sí solo el partido oficial, con 252 Legisladores y legisladoras, además de tener una alianza con partidos como Encuentro Social, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y algunos que se declararon inicialmente sin partido, dando pie para el impulso de reformas no solamente a leyes federales, sino a la Constitución. Su mayoría simple y esta alianza permitieron en 2020 a MORENA aprobar su agenda sin tener que tomar en cuenta al resto de los partidos ni a la ciudadanía.

La configuración inicial de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados conforme a los siete grupos parlamentarios fue la siguiente:

- Partido Morena, 198 diputadas y diputados (122 de mayoría y 76 plurinominales).
- Partido Acción Nacional, 114 diputadas y diputados (73 de mayoría y 41 plurinominales).
- Partido Revolucionario Institucional, 71 diputadas y diputados (31 de mayoría y 40 plurinominales).
- Partido Verde Ecologista de México, 43 diputadas y diputados (31 de mayoría y 12 plurinominales).
- Partido del Trabajo, 37 diputadas y diputados (30 de mayoría y 7 plurinominales).
- Partido Movimiento Ciudadano, 23 diputadas y diputados (7 de mayoría y 16 plurinominales).
- Partido de la Revolución Democrática, 14 diputadas y diputados (6 de mayoría y 8 plurinominales).

Esta conformación inicial del Congreso dio mayoría a el partido oficial (Morena), que además se sumó en coalición legislativa con el Partido Verde Ecologista y el Partido del Trabajo, con ello, podían aprobar por mayoría las leyes que determinaran en su agenda legislativa. Por otro lado, se conformó un bloque opositor y un partido (Movimiento Ciudadano) que siendo opositor no en todas las votaciones compartía con el bloque conformado por el Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Un dato importante es que, por primera vez, tuvo una conformación paritaria absoluta con 250 mujeres y 250 hombres.

El comportamiento del bloque oficialista se ha comportado de manera similar a cuando se tenía al PRI como partido hegemónico, dado prioridad incuestionable a las iniciativas impulsadas por el titular del Ejecutivo Federal.

3.5.2. El papel de la sociedad y el Congreso

En este contexto es importante revalorar el papel de la sociedad ya que puede afirmarse que, en el desarrollo actual de la vida parlamentaria, la articulación de vías que permitan poner de relieve directamente la posición y el punto de vista de los grupos sociales afectados por el texto de los proyectos y proposiciones de ley, a través de la presencia en las cámaras de representantes de tales grupos, viene sostenida por sólidos argumentos.” (Carrasco, 2014).

Es importante considerar a otros instrumentos de la democracia como la organización de una consulta es semejante a la de una elección. “Las garantías de imparcialidad, limpieza y libre decisión son indispensables para la consulta. Pero a diferencia de lo que sucede en comicios, las consultas no se prestan para comportamientos venales, fraudulentos, irracionales o de confrontación violenta. No hay un enemigo personalizado, sino un tema.” (Reveles, 2017). Pero si no se tienen las garantías de participación y compromiso además de las señaladas una consulta simplemente es inoperante.

En el Congreso actual se debe dar su espacio a la ciudadanía que no aparece únicamente como un espectador del trabajo legislativo, sino que cuenta 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.

Fernando Santaolalla, señala que “el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado

constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas” (Santaolalla, 1990: 30).

El Poder Legislativo enfrenta cotidianamente retos importantes para cumplir con su misión, dar una imagen buena a la sociedad, realizar sus tareas legislativas, mantener el control de manera funcional con el gobierno —especialmente el control de las finanzas— y la representación ante la ciudadanía.

3.5.3 Situaciones excepcionales en el Congreso Mexicano

En México el 27 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un Decreto mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo Federal declaró diversas acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general, para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus COVID19.

La pandemia de COVID-19 que aquejó a México desde finales de marzo de 2020, es un claro ejemplo de cómo las situaciones excepcionales pueden perjudicar el accionar del Poder Legislativo, por ello, el Congreso deberá crear los mecanismos para que con una participación significativa todos los actores que están representados en el Poder Legislativo Mexicano desarrollen mecanismos alternativos para sesionar y para que la responsabilidad política no se quede estática en situaciones de emergencia como la citada con anterioridad.

El Poder Legislativo continuó su marcha, poniéndose en acción, en virtud de que sus actividades fueron consideradas como esenciales. La pandemia es solamente un ejemplo de las dificultades que a las que se puede enfrentar el Congreso y su funcionamiento, los temblores y fenómenos naturales de gran magnitud, así como la fuerte contaminación ambiental pueden ser factores que imposibiliten la reunión física de los legisladores.

Con la pandemia se puso en vigor un Reglamento que la Cámara de Diputados aplicará durante las situaciones de emergencia y la contingencia sanitaria en las sesiones ordinarias y extraordinarias y donde define que serán situaciones de emergencia las que imposibiliten que las diputadas y diputados se reúnan de manera física en el Recinto Legislativo, ya sea por disposiciones sanitarias y de protección civil o alguna eventualidad no prevista que impida el desahogo de los trabajos de esta Soberanía, para lo cual se habilitarán sedes alternas para desahogar el trabajo legislativo de manera semipresencial (artículo 4).

Se regula lo concerniente a la presencialidad o asistencia telemática, tanto para establecer quórum (artículo 15), así como la forma en que se computará la integración numérica de la asistencia al Pleno por Grupo Parlamentario (artículo 16).

Es conveniente enfatizar el carácter temporal de dicho Reglamento, además de que no supe la normatividad que habitualmente regula al Poder Legislativo. Lo que destaca de dicha reglamentación es su utilidad para dar transparencia, seguimiento y orden al trabajo legislativo en situaciones de emergencia y/o de contingencia sanitaria. (Cabrera, 2022).

Se establecieron reuniones semi presenciales, en donde se requiere la presencia física de al menos la cuarta parte de los integrantes, mientras que el resto puede acudir por medios electrónicos. Por otro lado, el Senado se rige por un acuerdo que establece la modalidad semipresencial y telemática de las sesiones de pleno.

Para JunJan (2020) “la gobernabilidad democrática en un entorno turbulento puede ser útil para reflexionar sobre las nuevas formas de toma de decisiones colectivas y para formular pasos hacia la construcción de gobiernos resilientes que sirvan a sociedades resilientes”. En el contexto de la pandemia se llevaron a cabo nuevas formas de actuar y de legislar a distancia para no romper con el trabajo legislativo.

En este sentido, es también importante para el Poder Legislativo ampliar su visión democrática con la participación ciudadana para crear alternativas para resolver problemas sociales en el espacio de la función legislativa. Esto supone, sin embargo, la

buena voluntad política para facilitar la cooperación a través de los nuevos desarrollos tecnológicos también está disponibles y pueden ser empleado para facilitar el proceso de creación de leyes y dictaminación. “Dado que la toma de decisiones colectiva funcional es posiblemente el núcleo de la gobernanza democrática” (Junjan, 2020).

Por cuestiones sanitarias, se establecieron disposiciones que limitaron el acceso de la ciudadanía y los medios de comunicación a los recintos legislativos, como realizarse una prueba PCR o contar con una invitación expresa o registro. Esto trajo como consecuencia un nuevo distanciamiento entre el Poder Legislativo y la Ciudadanía en los asuntos parlamentarios.

Queda claro que la actividad legislativa es fundamental en la vida democrática, es por ello, que tenemos que ver los mecanismos que ayuden aún en contextos complejos a darle continuidad.

3.5.4 Congreso y espacio público

El espacio público abarca los conceptos de participación ciudadana y democracia. Por ello es posible afirmar que lo público es la clave para determinar el alcance del Estado. Lo público reivindica lo que la sociedad sabe y puede hacer; se revitaliza con los ciudadanos que tienen deseos de participar en los asuntos comunes. El vigor de lo público forma parte de la redefinición de lo estatal y lo social (Uvalle, 2000).

El espacio público es el suelo de resonancia para hallar dilemas que atañen a toda la sociedad y su posible solución y el modelo deliberativo fomenta la circulación libre de opiniones públicas conformando una presión racionalizadora que mejora la calidad de las decisiones políticas (Mansilla, 2013). Es justo por esta concepción de espacio público que se pueden identificar los problemas en la sociedad que merecen de atención por parte de las instituciones.

La argumentación fundamentada es un tema central de la teoría democrática y es un tema esencial de lo jurídico porque solo en el espacio público es donde converge el

diálogo público, político y social que conforman la verdadera construcción de la comunicación legítima a través de la realización de la voluntad popular como procedimiento democrático.

En el escenario del espacio público idealmente corresponde a todos los integrantes de la sociedad la posibilidad de ejercer ese diálogo para la construcción de una mejor democracia. De esta manera, el involucramiento del ciudadano con la cosa pública puede efectivamente institucionalizarse y no ser solo producto de coyunturas virtuosas o de liderazgos fortuitos más o menos afortunados, o sea, de circunstancias accidentales (Pechard, 2006: 10).

El papel del Congreso no se queda ahí simplemente al hacer buenas leyes o normas escritas; sino que estas instituciones se interiorizan en los ciudadanos quienes son los primeros defensores de ellas, dado que forman parte fundamental en un sistema que los incorpora como iguales en derechos y obligaciones en un país libre. El Congreso es responsable de generar puentes entre el Estado y la Sociedad. En este sentido, para Habermas (1998), en la medida que el derecho confiere forma jurídica y obligatoriedad al poder, requiere incorporar la dimensión normativa y ésta no puede provenir de las élites políticas o burocráticas regidas por la lógica del poder, sino sólo de la sociedad civil.

El debate público es normativamente indispensable para que los ciudadanos puedan participar eficientemente en la toma de decisiones o en la formación de la opinión pública de su respectivo Estado o comunidad política con un criterio racional de beneficio a ésta (Betancourt, 2014). Y con el contenido civil, lo privado y lo público contribuyen a fomentar la participación organizada de los diversos grupos sociales, la cual es necesaria para evitar el desbordamiento administrativo y burocrático del Estado (Uvalle, 2000: 258). De esta manera, la participación de la sociedad en los asuntos públicos retoma su fuerza, su interés y su necesaria intervención en la actividad legislativa.

CAPÍTULO 4 GOBERNANZA Y PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO

“El papel del ciudadano en nuestra democracia no acaba con el voto.”

Barack Obama

4.1 La Gobernanza

La etimología de la gobernanza viene de la palabra latina *gubernare* que significa pilotear (manejar, dirigir) una nave, pero también el manejo de los asuntos públicos. La gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y actores no gubernamentales en la toma de decisiones, desarrollo y evaluación de los temas de la escena pública y democrática.

La lógica está clara en cuanto a que en el entorno global que es bastante complejo y cambiante, con una multiplicidad actores, el Estado, garante del bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de la sociedad actual. Por tanto, es necesario incrementar las fuerzas con cooperación, alianzas y estrategias en común para salir delante de este entorno (Zurbriggen, 2011).

Por otra parte, Camou (2020: 13) señala que podemos hablar de gobernanza como el entramado de reglas (formales e informales) que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una sociedad o una institución, aunque la noción de gobernanza suele ser utilizada en tres sentidos diferentes:

- a) como arquitectura institucional que define el marco de restricciones y oportunidades políticas;

- b) como acción y efecto de gobernar; y
- c) como un nuevo estilo de ejercer el poder político basado en estrategias de coordinación y cooperación.

Desde la teoría del institucionalismo se establecen las bases bajo las que entender la gobernanza, el concepto es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva, en cuanto los patrones de interacción 'son los que son', aunque, en la medida que también son el resultado de la acción de los actores, también tiene una dimensión normativa (Mayntz, 1993). Esto debido a que en la realidad existen contingencias o situaciones no previstas que hacen necesario el ajuste de sanciones y castigos para tener mejores resultados.

Con el uso de la razón pública "la gobernanza se fortalece, extendiéndose como procedimiento cada vez más a diferentes espacios de convivencia (por ejemplo: barrios, plazas, trabajo, comunidades). De modo que los argumentos a favor de crear procesos deliberativos para la toma de decisiones resaltan la importancia de lo local para la aplicación de este modelo de democracia" (Selee y Santín: 2016: 16)

El desarrollo del concepto de redes de políticas públicas intenta dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses (entre actores públicos y privados) en la elaboración e implementación de las políticas públicas o para el caso del presente estudio en la elaboración de leyes y reformas legales a la normativa nacional. La gobernanza se define como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. (Zurbriggen, 2011).

Para Mayntz, las políticas, "en lugar de emanar de una autoridad central, ejecutiva o legislativa [...] se construyen hoy en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas" (Mayntz, 1993: 5).

Por su parte Rhodes, adopta una definición amplia de gobernanza al describir de mejor manera la forma de gobierno actual, pues en la práctica hay muchos centros y niveles de gobiernos en el plano local, regional, nacional y supranacional. Asimismo, el Estado ha incentivado la participación de los sectores privados y voluntarios en la

prestación de servicios, y a la adopción de decisiones estratégicas. El Estado ya no detenta una hegemonía de mando y depende más bien de mecanismos de dirección, diplomacia y negociación (Rhodes, 2007).

Gobernar es siempre, desde esta perspectiva, un proceso interactivo, porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas.

Así, la noción de gobernanza proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, generado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas. Lo nuevo es la complejidad del proceso y la variedad de actores del Estado, del mercado y la sociedad civil que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio. (Zurbriggen, 2011).

En la etapa de formación del Estado moderno, surgen características particulares que refuerzan la idea de un Estado por encima de las personas que integran un territorio; en primer lugar, un Estado que logra emanciparse políticamente de los influjos económicos privados mediante una sólida base de poder económico propio; segundo, los gobernantes y los miembros de la Administración –funcionarios— no tienen propiedad de los medios administrativos y están por completo excluidos de todo aprovechamiento privado de las fuentes de impuestos y de las regalías.

4.2 Gobernanza Legislativa

La gobernanza legislativa acerca aún más los temas de la agenda legislativa del Congreso con la sociedad, articula una nueva dinámica de interacción y participación de los actores sociales. Si bien el Congreso sigue tomando el liderazgo, los procesos de la función legislativa se ven enriquecidos por la intervención directa de actores que fortalecen el proceso de toma de decisiones al ser tomados en cuenta, al recibir sus críticas o al generar consensos como un nuevo modo de gestionar los asuntos en el Congreso.

La gobernanza legislativa es un modo para atender los asuntos públicos que competen a todos, no dejándolos únicamente a la decisión de los representantes populares, sino que, con la colaboración, la búsqueda del consenso y la participación de distintos actores, se mejoran los análisis de las leyes, así como su posterior implementación y cumplimiento.

Así, la gobernanza en el Congreso implica la creación de nuevas redes de actores que participan en los puntos de gobernanza para fortalecer su legitimidad y efectividad de las decisiones que se tomen. Sin embargo, estos actores no deben ser estáticos, sino que deben converger los actores interesados en los asuntos públicos, así como los posibles afectados o beneficiados, en la búsqueda de tomar decisiones más favorables para ambas partes.

Las redes de gobernanza pueden adoptar formas y grados de formalización muy diferentes. Sin embargo, en términos generales se caracterizan por una pluralidad de actores y la interdependencia y la interacción existente entre ellos. (Klijn, y Koppenjan, 2016).

A través de la participación, los actores no estatales tienen la posibilidad de proporcionar a los actores gubernamentales y, en general, a las redes, suficientes elementos de juicio para garantizar no sólo la legalidad sino también la corrección y adecuación de las decisiones y dotarlas de legitimidad democrática. (García, 2008).

La gobernanza en el legislativo también se refiere a las reglas que deben cumplir los legisladores que participan en la toma de decisiones públicas para fortalecer su legitimidad y efectividad.

Es en el Congreso donde se dilucidan y ajustan las diferencias y se decide el alcance y la dirección del cambio. La arena legislativa delimita el espacio en el que se reproducen entre todas las fuerzas políticas las bases del consenso constitucional desarrollando las reglas del juego entre los individuos y el Estado, las que rigen las relaciones entre los órganos de éste y las que regulan la competición electoral entre los partidos (Santamaría: 1994: 13).

El Congreso es un espacio político dónde se ejerce el poder. De tal manera que, la lucha por la apropiación del espacio político es fundamental para los legisladores y partidos políticos para tener una relación de dominio a partir de ocupar esos espacios. En el Parlamento estos lugares están dados a los representantes del pueblo que se encuentran en una confrontación por controlar la gobernabilidad de los procesos de cambio político, social y económico que se da con la elaboración de las leyes, su modificación por vías institucionales.

4.3 Parlamento Abierto

Como expresa Puente (2016) “en prácticamente todo el siglo XX, hasta 1997, el acceso a la información parlamentaria se limitaba al Diario de los Debates, las versiones estenográficas de los debates del Pleno y los decretos aprobados y publicados por el gobierno.” Pero no era suficiente para los ciudadanos estos medios, son necesarios otros canales de transmisión de la actividad legislativa y de la toma de decisiones que se llevan a cabo en el Congreso.

Con el cambio democrático que se fue forjando en México fue a partir de la integración plural de la Cámara de Diputados en 1997 que se pugnó por la creación de la gaceta parlamentaria, la integración de un órgano de gobierno colegiado y la designación de mesas directivas anuales para de esa manera garantizar la estabilidad entre las fuerzas reunidas en el Congreso. Poco después se creó el Canal de televisión del Congreso, con el que se transmitirían en vivo las sesiones del Pleno y se informaría a la ciudadanía de las actividades realizadas por los y las legisladores (as). Para (Puente y Luna, 2019) el Parlamento Abierto es lo siguiente:

“es una nueva relación que busca que el Congreso abra de par en par las puertas de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad para que sus decisiones sean transparentes y estén plenamente justificadas; que exista disposición y colaboración para que su desempeño sea sometido al escrutinio y la fiscalización; que emplea plataformas digitales para facilitar la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; y que adopta altos estándares de responsabilidad, ética e integridad en la actividad parlamentaria”.

“En un parlamento abierto los ciudadanos no son simples testigos del proceso de creación de leyes o del desempeño de las legislaturas y legisladores, sino que colaboran en los procesos parlamentarios” (Puente y Luna, 2019: 123). De esta manera, un Parlamento Abierto pone a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones.

El “parlamento abierto” se refiere “a que sus deliberaciones están abiertas materialmente al público, ya que son importantes las estrategias de los parlamentos para informar al público acerca de sus labores y fomentar su interés y participación” (Unión Interparlamentaria, 2006: 43 y 56). De esta manera los ciudadanos cooperan en el proceso político de toma de decisiones sin tener la representación directa.

Consideramos que el Parlamento Abierto está basado en la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y el uso estratégico de las tecnologías de la información para generar soluciones a los retos que estos principios suponen (ParlAmericas y la Organización de Estados Americanos, 2015).

Tenemos que Open Government Partnership (OGP)²²: es una iniciativa global a la que México se adhirió como miembro fundador en 2011, para mejorar el desempeño gubernamental a través de compromisos concretos que permitan avanzar en participación ciudadana, acceso a la información, rendición de cuentas y el uso de nuevas tecnologías de la información, para fortalecer la gobernabilidad.

La Alianza para el Gobierno Abierto tiene como objetivo conseguir compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, la participación ciudadana, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad.

Abrir los Congresos permite a los ciudadanos participar eficazmente en el proceso de formulación de políticas, garantizando el acceso a la información sobre las leyes, así

²² Nota: La Alianza se lanzó formalmente el 20 de septiembre de 2011, Durante el 66o período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones cuando los 8 gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos) aprobaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus Planes de Acción Nacionales. Actualmente, la integran 79 países y 20 gobiernos subnacionales, los cuales han realizado más de 3,100 compromisos para que sus gobiernos sean más abiertos y responsables.

como oportunidades para influir en las deliberaciones legislativas. Aprovechando los avances de la tecnología de información y comunicaciones, un número creciente de parlamentos están adoptando nuevas herramientas para involucrar a los ciudadanos en la labor legislativa y de abrir sus datos legislativos.

En México, en septiembre de 2014 fue presentada la Alianza para el Parlamento Abierto, integrada por una docena de organizaciones de la sociedad civil y dedicada a evaluar las prácticas de parlamento abierto en nuestro país, así como a promover el diseño e implementación de dichas prácticas tanto a nivel nacional como subnacional. Las nueve organizaciones de la sociedad civil que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) presentan la segunda edición del Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México.²³ En él se evalúa a los Congresos –sea a nivel federal o local— qué tan transparentes, accesibles, cercanas a la ciudadanía y proactivos son. Para realizar este Diagnóstico se definieron 10 principios para evaluar su cumplimiento:

1. **Derecho a la información:** Garantizar el acceso a la información que producen, poseen y resguardan las instituciones legislativas. Además de permitir su acceso de manera simple, sencilla, oportuna y gratuita.
2. **Participación ciudadana y rendición de cuentas:** Promover la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas.
3. **Información parlamentaria:** Publicar y difundir la mayor cantidad de información relevante, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica.

²³ Nota: Las nueve organizaciones de la sociedad civil que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) presentan la segunda edición del Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México. En él se evalúa qué tan transparentes, accesibles, cercanas a la ciudadanía y proactivas en la rendición de cuentas son las 34 instituciones legislativas del país (31 congresos locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Cámara de Diputados y el Senado de la República). BOLETÍN DE PRENSA Diagnóstico de Parlamento Abierto en México Segunda Edición.

4. **Información presupuestal y administrativa:** Publicar y divulgar información oportuna y detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran.
5. **Información sobre legisladores y servidores públicos:** Requerir, resguardar y publicar información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran.
6. **Información histórica:** Presentar información de la actividad legislativa que conforme un archivo histórico, accesible y abierto.
7. **Datos abiertos y no propietarios:** Presentar la información con características de datos abiertos.
8. **Accesibilidad y difusión:** Asegurar que las instalaciones, sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público. Promover la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.
9. **Conflictos de interés:** Regular, ordenar y transparentar las acciones de cabildeo. Contar con mecanismos para evitar conflictos de intereses y asegurar la conducta ética de los representantes.
10. **Legislan a favor de Gobierno abierto:** Aprobar leyes que favorecen políticas de Gobierno abierto en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, estados y municipios.

Así es como la estrategia integral del Parlamento Abierto proporciona a los legisladores la oportunidad de ganarse a la ciudadanía a partir de impulsar prácticas que creen puentes entre representantes y representados y favorezcan el ejercicio de la transparencia, la rendición de cuentas, los derechos humanos dentro del entorno del Poder Legislativo en México.

La Alianza para el Parlamento Abierto define al Gobierno abierto: Es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para

fortalecer la democracia. Busca crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación.

El Parlamento Abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos. De esta manera los pilares del gobierno abierto para la Alianza son tres como veremos a continuación:

Cuadro 3. Los Pilares del Parlamento Abierto

| Transparencia y acceso a la información del Congreso | Rendición de cuentas de los Representantes | Participación ciudadana y métodos de participación | Uso de las tecnologías |
|--|--|---|--|
| Leyes Vigentes Iniciativas de Ley Puntos de Acuerdo y exhortos Dictámenes Minutas Información administrativa como; presupuesto, licitaciones para contrataciones y concursos. | Reportes de Gestión del Trabajo en Comisiones. Registros de asistencia y participación de los legisladores. Códigos de ética parlamentaria. Información sobre la Cuenta Pública. Reuniones de cabildeo realizadas. | Foros de participación ciudadana con legisladores. Canal de recepción de propuestas ciudadanas por comisión. Espacios de diálogo entre las instituciones de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). | Acceso a plataformas de Internet (Gaceta, Orden del Día, Programación de sesiones). Redes Sociales Foros virtuales Uso de la Inteligencia Artificial. |

Fuente: Elaboración propia.

Se puede decir entonces que un parlamento abierto debiera rendir cuentas, propiciar el acceso a la información y presentarla de forma transparente y sencilla por los medios tecnológicos que tenga a su alcance. En Parlamento Abierto se pueden encontrar los canales para participar de una forma real en los asuntos públicos con un conocimiento

amplio sobre iniciativas o dando opinión sobre las propuestas que plantean los legisladores.

Una tarea pendiente es reforzar el dialogo entre los poderes públicos particularmente, con las instancias ejecutivas y judiciales a efecto de conocer la naturaleza y alcance de sus trabajos de cada uno de ellos y generar cooperación entre dichos poderes públicos.

4.3.1 Transparencia

No puede quedar olvidado el ejercicio permanente de transparencia que debe prevalecer en todo ejercicio Republicano desde el Congreso. En este caso el principio la información es un recurso fundamental para los ciudadanos. La información pública es valiosa porque es útil para enterarnos de lo que hacen nuestros gobiernos, ya que lo que hacen éstos impacta, positiva o negativamente, nuestra vida cotidiana.

Debemos considerar que en cualquier proceso en que intervenga la información, ésta deberá ser: clara, completa, oportuna, y confiable. Adicionalmente, hay que tener presente que los servicios a los que accedemos, así como los trámites que realizamos, tienen detrás personal dedicado a su funcionamiento, así como un presupuesto asignado y reglas y normas que los regulan.

El acceso a los sistemas de información en las instituciones públicas en este caso el Congreso se ve actualmente como un derecho inalienable de los ciudadanos que garantiza la transparencia de la gestión de las administraciones y la legalidad de sus actos.

Así lo determina la Ley General Transparencia y Acceso a la Información Pública que contempla en su título quinto que el Poder Legislativo Federal deberá poner a disposición del público y mantener actualizada aquella información acorde a sus competencias, facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, ello por medio de obligaciones de transparencia comunes y específicas. En ese sentido,

con el fin de facilitar la búsqueda de información de su interés, se dividen las obligaciones respectivas en los rubros temáticos.

Por su parte la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla en su título tercero referente a las obligaciones de transparencia del Poder Legislativo Federal debe poner a disposición del público y mantener actualizada aquella información acorde a sus competencias, facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, ello por medio de obligaciones de transparencia comunes y específicas, homologas a las de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por otra parte, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2020 (ILTL)²⁴ Los resultados por dimensión del ILTL, demuestran que, a pesar de la existencia de normativa vigente en materia de apertura y transparencia, estas no siempre se aplican de forma adecuada para su correcto cumplimiento.

Según el índice anteriormente referido, en términos generales, el nivel de transparencia legislativa del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos resulta insatisfactorio respecto del estándar óptimo esperado (ILTL: 158). Esta evaluación se debe, entre otros elementos, a la falta de regulación exhaustiva aplicable al Cabildeo o Lobby que se manifiesta en la falta completa de registros de las actividades de lobby; y la no adopción de una política de datos abiertos y de normas que garanticen la calidad de la información de los órganos legislativos y su reutilización. La inexistencia de planes de parlamento abierto en el Congreso le priva también de una herramienta central para dinamizar el proceso de apertura (Ídem.).

²⁴ Nota: La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), con el apoyo del Programa de cooperación de la Unión Europea con América Latina EURO Social, presenta la quinta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2020 (ILTL), que en esta ocasión evalúa a 13 Parlamentos de Latinoamérica sobre la existencia de políticas de apertura y transparencia bajo los estándares de parlamento abierto. Esto con el objetivo de democratizar la información legislativa, entregando una mirada regional de su funcionamiento y permitiendo comparar buenas prácticas que puedan ser replicadas. Este instrumento de incidencia y medición independiente se realiza desde 2011.

El Consejo para la Transparencia de Chile, en su glosario de Participación Ciudadana, (2018) Define a los siguientes tipos de transparencia:

- Transparencia Activa²⁵: Es la obligación de los órganos del Estado de publicar en sus respectivas páginas web información útil, oportuna y relevante, de manera permanente y sin mediar requerimiento alguno por parte de la ciudadanía. Esta información debería actualizarse periódicamente según el marco legal o las disposiciones y políticas sobre transparencia del país, las cuales establecen la obligación de mantener la información a disposición permanente del público.
- Transparencia Pasiva: Es el derecho que tiene toda persona para solicitar y recibir información de cualquier órgano del Estado. Para ejercer este derecho, no se requiere expresar una causa o motivo. Por otra parte, este derecho supone la obligación de los órganos del Estado de responder a las solicitudes de información realizadas por las personas y hacer entrega de lo requerido, a menos que exista una causal de excepción estipulada en sus leyes o disposiciones generales de transparencia respectivas para cada país.

La transparencia en las prácticas parlamentarias es una tarea fundamental para que los ciudadanos tengan acceso a la información pública que les pertenece y de esta manera, se garantiza a toda persona el derecho de acceso a la información pública a través de procedimientos que deben ser sencillos, expeditos, oportunos y gratuitos. Con la base de información se da un acercamiento entre el Poder Legislativo y la ciudadanía que busca conocer y participar en el proceso legislativo y las demás funciones parlamentarias, así como el proceso de rendición de cuentas.

En nuestro país tenemos una ausencia de control social sobre el poder político, económico, presupuestal y de rendición de cuentas que se ha sustentado tradicionalmente en un desprovisto sistema jurídico de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

²⁵ Nota: En el Reglamento de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión lo denomina proactiva.

El derecho humano de acceso a la información pública es la prerrogativa de las personas para buscar, difundir, investigar, recabar, recibir y solicitar información pública, sin necesidad de acreditar personalidad ni interés jurídico. La calidad de la información también resulta fundamental, nos referimos a una información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público.

Debemos reconocer que el Congreso mexicano cuenta con mecanismos que permiten conocer y dar seguimiento a la tramitación legislativa (proyectos de ley, iniciativas, puntos de acuerdo, etc.), sin embargo, estos pueden mejorarse para ser más accesibles e intuitivos para la ciudadanía. Además de ser un imperativo plasmado en el

Prácticas de Parlamento Abierto

| | |
|---|---|
| A fin de propiciar el establecimiento de las mejores prácticas de parlamento abierto a la participación y colaboración ciudadana, la Cámara llevará a cabo las siguientes acciones: | |
| I. Establecer las políticas internas necesarias para conducirse de forma transparente; | XI. Publicar explicaciones claras y sencillas sobre los principales contenidos de las leyes aprobadas; |
| II. Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones; | XII. Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas; |
| III. Promover la eficacia, tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño; | XIII. Tomar las medidas necesarias para garantizar que la apertura parlamentaria adopte las mejores prácticas internacionales; |
| IV. Adoptar mecanismos de consulta, participación y colaboración de la ciudadanía y grupos de interés en el proceso legislativo, por conducto de las Comisiones legislativas; | XIV. Publicar la explicación sobre los principales rubros del gasto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación; |
| V. Publicar activamente información legislativa en línea, que permita a las personas interesadas conocer las responsabilidades, tareas y funciones de los diputados y de la Cámara; | XV. Publicar explicaciones sobre la creación de nuevos impuestos, derechos o aprovechamientos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación; |

| | |
|---|--|
| <p>VI. Publicar información relevante sobre el proceso de consulta, investigación y deliberación llevado a cabo para formular iniciativas de ley o dictámenes;</p> <p>VII. Facilitar la formación de alianzas con grupos externos, para reforzar la participación ciudadana en la Cámara;</p> <p>VIII. Permitir que la ciudadanía tenga información más comprensible, a través de múltiples canales;</p> <p>IX. Publicar la información legislativa con formatos abiertos;</p> <p>X. Utilizar, implementar y en su caso desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permitan la interacción ciudadana con la Cámara;</p> | <p>XVI. Propiciar que los Grupos publiquen su Agenda Legislativa;</p> <p>XVII. Reforzar la participación ciudadana en el ejercicio de sus funciones, a través de los mecanismos que apruebe el Pleno;</p> <p>XVIII. Publicar la información que reciba de los grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales y cabilderos registrados, que sea relevante como insumo para la deliberación y el proceso legislativo, y</p> <p>XIX. Las demás que, acorde a los avances tecnológicos y las mejores prácticas internacionales, resulten útiles para mejorar la participación y colaboración ciudadana en las funciones de la Cámara.</p> |
|---|--|

Fuente: Elaboración con base en el Artículo 17. Parlamento Abierto y Transparencia Proactiva. Reglamento de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En México, la Cámara de Diputados y de Senadores cuentan con marcos normativos y que, en general, publican información sobre sus actividades. En cumplimiento de la legislación de transparencia, el poder legislativo publica información sobre su funcionamiento, marco legal, presupuesto, contrataciones, entre otros. Sin embargo, no hay un esfuerzo para que la información esté en formatos accesibles e intuitivos que permitan su visibilidad, consulta y uso por parte de las personas.

Además, existen limitaciones en la información disponible en ámbitos como la contratación de bienes y servicios y de personal, ejecución del gasto de las fracciones parlamentarias, listado de asesores y sus curriculums, y estados financieros de los viajes de las y los legisladores. La información presupuestaria del propio Congreso es donde se obtienen los niveles más bajos de transparencia. Si bien se conoce el monto de las

asignaciones a los grupos parlamentarios, no se publica el gasto desagregado ni las propuestas técnicas para el ejercicio presupuestal. Tampoco es posible acceder a un informe de gasto de cada legislador o legisladora.

4.3.2 La participación ciudadana

La participación ciudadana es considerada un pilar del Parlamento Abierto dado que tenemos que participar implica formar parte por medio de un involucramiento activo de las y los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones legislativas que les permiten contribuir en aquellas decisiones que pueden tener un impacto en su vida. “La democracia hoy sólo puede ser representativa, pero el fomento a la participación y la deliberación debe entenderse como una vía obligada para revitalizar a la democracia” (Pechard, 2006: 9).

Pero más allá de su importancia tenemos en una Encuesta Nacional hecha por Parametría que:

Alrededor del 80% de la población considera importante la Cámara de Senadores para la democracia del país, aunque poco más de la mitad de la población no confía en los senadores. Esta percepción no se ha modificado en tres años. Es decir, se sigue valorando su propósito, pero en la práctica no se aprueba su funcionamiento. De ahí que los ciudadanos que no aprueban su trabajo pidan que realicen mejor su trabajo, que sean honestos y que se acerquen más a la gente para cambiar la percepción negativa que tienen de los senadores (2022: 5).

En otro estudio realizado por el Índice Latinoamericano De Transparencia Legislativa+ 2020, México se encuentra un poco por encima de la media regional sobre la existencia de políticas que faciliten el acceso e intervención ciudadana en los diferentes procesos legislativos. Así, el mayor reto que se observa es que la participación ciudadana tiene un impacto muy bajo en la toma de decisiones del legislativo.

Si bien en México han existido auténticos ejercicios de Parlamento Abierto en el pasado y gracias a la exigencia de la sociedad civil organizada, no se ha incorporado de manera transversal a las prácticas legislativas, sino que continúan creándose

mecanismos de participación ad hoc, los cuales varían mucho en su alcance y profundidad y, a menudo, no son sustantivos (ILTL: 158).

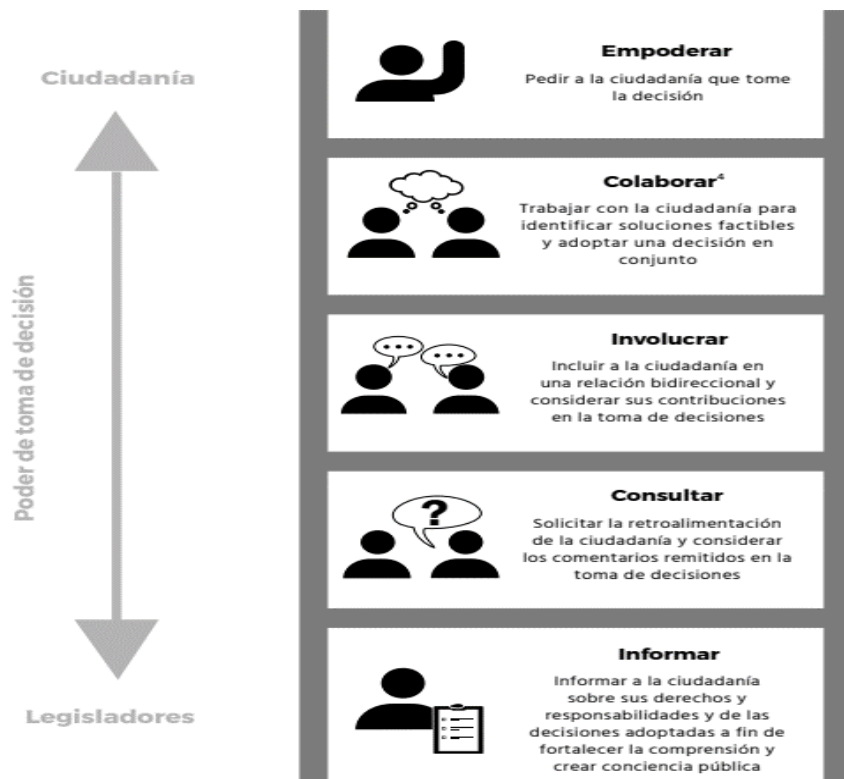
La participación tiene un doble objetivo: incorporar las demandas de la población al quehacer gubernamental y asegurar que éste sea vigilado tanto por las propias instituciones que tienen dicha encomienda, como por las diferentes agencias de la sociedad civil. Al completarse el círculo de la participación de los ciudadanos (elección de representantes y control sobre su desempeño), se estrecha la comunicación entre la sociedad y el poder (Pechard, 2006: 9).

Además de responder a las expectativas de la ciudadanía, cuyas opiniones deberían ser consideradas, la participación ciudadana puede contribuir al:

- Fortalecimiento de la inteligencia colectiva que brinde un mejor análisis de los impactos potenciales y una serie más amplia de consideraciones durante todo el proceso legislativo para conseguir resultados de mejor calidad;
- Toma de decisiones parlamentarias más inclusiva y representativa;
- Aumento de la confianza de la ciudadanía en el parlamento;
- Fortalecimiento de la legitimidad, corresponsabilidad de las decisiones y acciones;
- Aumento de la comprensión por parte de la ciudadanía sobre el rol de parlamento y de las y los legisladores;
- Oportunidades para la ciudadanía de comunicar sus intereses legítimos;
- Parlamentos más transparentes y que rinden cuentas.

De esta manera, tenemos que las organizaciones de la sociedad civil se definen como todas aquellas organizaciones no lucrativas y no estatales fuera de la familia donde las personas se organizan para buscar intereses compartidos dentro de la esfera pública. Los ejemplos incluyen organizaciones comunitarias y asociaciones de ciudades, grupos ambientalistas, grupos de derechos de las mujeres, asociaciones de agricultores, organizaciones religiosas, sindicatos, cooperativas, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, institutos de investigación independientes y organizaciones sin fines de lucro de medios de comunicación (PNUD, ONU).

Figura 1 Escalera de la participación



Fuente: ParlAméricas (2019:11), basada en una adaptación de la Escalera de la Participación Ciudadana (Ladder Citizen Participation) de Sherry Arstein (1969). Elaborado por Citizen Lab.

Los mecanismos de participación ciudadana admiten la diferenciación en mecanismos políticos y mecanismos sociales (Garita, 2016: 8);

Los primeros aluden a las modalidades propias de la democracia directa, en que los ciudadanos acceden a los procesos de decisión política, pudiendo tener efectos vinculatorios o no, en función del diseño institucional que se haga de los mismos; en tanto que

Los segundos se refieren a formas de participación, no políticas, sino sociales, que utilizan los ciudadanos para involucrarse en los asuntos gubernamentales con el objeto de conocer y evaluar el ejercicio del poder político, haciéndose partícipes en la consulta, discusiones, planteamientos de propuestas y todo tipo de acciones, generando una interrelación efectiva entre gobierno y ciudadanos, en beneficio de la colectividad.

Así, la participación ciudadana puede tener características diversas. Desde la consulta pública y generalizada, hasta el trabajo conjunto de evaluación o diseño de iniciativas de ley. Algunos de los instrumentos para llevar a cabo en la práctica los Parlamentos Abiertos.

Dos formas de consulta popular son (TEPJF, 2021):

a) El Plebiscito, mecanismo de consulta popular, por el cual la ciudadanía determina su aprobación o desaprobación de actos, omisiones o decisiones realizadas o de inminente realización del Poder Ejecutivo, federal o local, elevados a la consideración de la soberanía nacional.

b) Referéndum o referendo, mecanismo de democracia directa para expresar la aprobación o desaprobación de la ciudadanía respecto a aprobar o rechazar la creación, modificación o derogación de un documento normativo constitucional o legal.

Por otra parte, algunos mecanismos como la Consulta Popular plantean como mecanismos directos de participación en el que la ciudadanía aprueba o rechaza una o varias propuestas planteadas con anterioridad sobre temas de interés público. En México, los resultados serán vinculatorios para los poderes Legislativo y Ejecutivo federales cuando el INE indique que la participación total en la Consulta Popular sea de, al menos, el 40% de los ciudadanos y ciudadanas inscritos/as en la Lista Nominal de Electores (INE, 2021).

En este contexto, también vale la pena destacar la iniciativa ciudadana, se suma a los mecanismos para que un grupo de ciudadanos tengan la facultad de presentar un proyecto de ley o reforma a la misma, o propuesta de reforma a la Constitución ante el Congreso de la República. En México los ciudadanos pueden presentarla en un número equivalente a cuando menos al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, y podrá versar sobre cualquier materia y comprender uno o más ordenamientos cuando exista conexidad en los temas.

Además, existen otro tipo de ejercicios para que los legisladores escuchen y tomen en cuenta a la ciudadanía como son la realización de mesas, seminarios, talleres,

conferencias, audiencias abiertas a la ciudadanía; foros de consulta con representantes de otros Poderes, especialistas, organizaciones, grupos de interés y ciudadanía en general con el fin de tener mayores elementos para atender los asuntos de su competencia.

El proceso legislativo parte de un análisis, elaboración, debate, negociación y aprobación y publicación que se desarrollada en el seno del Poder Legislativo de acuerdo con los procedimientos establecidos para ello. Existen oportunidades para involucrar a la ciudadanía en varias de las etapas del proceso legislativo que pueden ser coordinadas por diversos actores responsables del proceso en cada fase:

| Etapa | Tipo de participación de la Sociedad Civil |
|---|---|
| Elaboración del proyecto ley | Redacción jurídica del texto de una ley. Actores responsables: <ul style="list-style-type: none"> • Gabinete ministerial, instituciones públicas y departamentos legales competentes para la redacción jurídica • Legisladoras, legisladores y asesoría legal del parlamento que redacten proyectos de leyes privados en los sistemas parlamentarios • Comisiones y asesoría legal del parlamento encargadas de la redacción de una ley en las comisiones Posible involucramiento ciudadano en esta etapa: contribución al texto a ser incluido dentro de un proyecto de ley específica. |
| Desarrollo del contenido del proyecto de ley | Determinación de los componentes principales de legislación específica. Actores responsables: <ul style="list-style-type: none"> • Gabinete e instituciones públicas que tienen facultades para proponer leyes. • Legisladoras y legisladores que proponen proyectos de ley. • Comisiones y asesoría legal del parlamento encargadas de elaborar informes que serán la base para la redacción de proyectos de ley Posible involucramiento ciudadano en esta etapa: contribución sobre un tema específico y sugerencia de soluciones legislativas. |

| | |
|--|---|
| <p>Establecimiento de agenda</p> | <p>Inclusión de temas específicos como prioridades de políticas públicas.</p> <p>Actores responsables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos que desarrollan plataformas políticas • Legisladoras y legisladores en representación de sus electores • Comisiones que definen sus agendas • Presidencia o Junta Directiva que define la agenda plenaria • Grupos parlamentarios • Gabinetes e instituciones públicas que determinan las prioridades legislativas gubernamentales <p>Posible involucramiento ciudadano en esta etapa: diálogo abierto que permite la identificación de problemas y sugerencias por medio de soluciones legislativas.</p> |
| <p>Revisión del proyecto de ley</p> | <p>Estudio de un proyecto de ley en la comisión y debate en el pleno. Actores responsables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisiones que consideran el principio de los proyectos de ley y los estudian artículo por artículo • Legisladoras y legisladores en debate plenario que consideran los principios,⁵ contenido y enmiendas propuestas a los proyectos de ley <p>Posible involucramiento ciudadano en esta etapa: contribución en la redacción de un proyecto de ley específico.</p> |
| <p>Votación del proyecto de ley</p> | <p>Votación para aprobar o rechazar una ley. Actores responsables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legisladoras y legisladores que voten en el pleno sobre el principio del proyecto de ley y la aprobación de la ley <p>Posible involucramiento ciudadano en esta etapa: encuestas de opiniones ciudadanas sobre un proyecto de ley específico.</p> |
| <p>Fiscalización</p> | <p>Explorar el impacto de las leyes existentes y fiscalizar las acciones del Ejecutivo. Actores responsables:</p> |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Legisladoras y legisladores en pleno durante el periodo de preguntas, donde se cuestiona y somete a escrutinio a las y los ministros o personas nombradas por el Ejecutivo• Comisiones que supervisan la implementación de la legislación y política gubernamental y que investigan algunos temas, principalmente cuentas públicas. Posible involucramiento ciudadano en esta etapa: diálogo abierto y/o contribución sobre la implementación de la política gubernamental en general o en forma específica, o contribución de la ciudadanía como parte de una investigación de un caso determinado. |
|--|---|

Fuentes: (ParlAméricas, 2019:11)

La democracia moderna no se puede entender sin la participación informada, activa y constante de los ciudadanos en los asuntos públicos. De esta manera, la democracia participativa permite incentivar la participación y desarrollar el juicio político ciudadano. Cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad y su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos (Sartori, 1994).

La Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) de febrero del 2004 tiene como fin promover las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil y favorecer la coordinación entre éstas y las dependencias y entidades del gobierno federal. Además, dicha ley consagra los derechos y obligaciones de las OSC, y la creación del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del Consejo Técnico Consultivo (órgano de asesoría y consulta con el objetivo de emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro; entre los miembros de dicho Consejo figuran representantes de organizaciones de la sociedad civil y del Estado).

Existe consenso en la literatura que aborda esta materia, que el complemento de la democracia representativa con la democracia participativa es el camino para profundizar la democracia (Contreras, Montecinos: 2019), donde la participación del ciudadano en los asuntos públicos es una condición fundamental para que la ciudad sea democrática (Dahl, 1993).

Es así como surge la necesidad de crear mecanismos para la formación de una ciudadanía más informada, que pueda participar conscientemente en el proceso de tomar decisiones, y en este caso, en el proceso legislativo para la elaboración de las leyes que regirán en el territorio nacional y en el control y fiscalización del Poder Ejecutivo.

En este contexto es que brota la idea del impulso a la sociedad civil, pero el significado este tipo de sociedad, que se encuentra definida por negación: no eclesial, no familiar, no salvaje, no estatal, no militar. Lo civil conserva su significado propio lo relativo al ciudadano. En nuestro tiempo se relaciona con un tipo de organización que no busca el poder político para sí, pero si se involucra en los asuntos públicos que le competen.

En la contraposición Sociedad Civil – Estado se entiende por sociedad civil la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales (Bobbio, 1988: 1519-1522):

En otras palabras, la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos; o como de la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas; o como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales que se dirigen hacia la conquista del poder político.

Podemos considerar que para que sea real una participación ciudadana debe contar con bases sólidas para llevarse a cabo en un régimen democrático, en primer lugar se debe contar con información pública y accesible para los ciudadanos (as), la creación de canales institucionales más allá de mecanismos creados en alguna circunstancia política para aliviar tensiones políticas, esto debe ir acompañado de una regulación y normativa que lo consolide así como el respeto irrestricto a sus derechos humanos para ejercer su derecho a la información, a un buen gobierno y a tener conocimiento de los asuntos públicos que le competen como ciudadanos (as).

La sociedad es cada vez más activa e informada, esto se acentúa con el manejo de las nuevas tecnologías de la información, las redes sociales, la información en tiempo real, el internet, etc. Esto suma a que tengamos un potencial de colaboración para la mejor toma de decisiones en el ámbito público y en particular en el legislativo. También, es importante construir foros y mesas para el debate y la creación conjunta de alternativas y un dar un paso adelante en la colaboración en el ejercicio de fiscalización, control y rendición de cuentas.

4.3.3 La Rendición de Cuentas

Los congresos que no son vigilados por las y los ciudadanos son congresos que pueden ignorar sus responsabilidades y volverse cómplices de malas administraciones y corrupción de estas. Las y los legisladores se encuentran obligados a presentar sus declaraciones patrimoniales en cada año de la legislatura para la que fueron elegidos, pero normalmente no las hacen públicas, pues la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece que se necesita su consentimiento expreso para convertirlas en información disponible para las y los ciudadanos.

Deben presentar informes con motivo del desempeño de sus funciones o encomiendas. Destaca informar a la ciudadanía sobre las actividades realizadas durante la legislatura. También deben cumplir con La Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento del Senado de la República y demás disposiciones aplicables Asistencia a sesiones y reuniones Votar ante el Pleno, órganos directivos, comisiones o comités.

Los legisladores (as) deben abstenerse de realizar actos incompatibles con las funciones que desempeñan, hacer valer su condición de legisladores en beneficio propio, y revelar información reservada o confidencial. Y cuidar que los recursos que disponen se destinen a los fines para los que son asignados.

De esta manera, en la rendición de cuentas se debe fortalecer los contrapesos entre poderes públicos y a hacer de la rendición de cuentas el eje para que los ciudadanos cuenten con capacidades de vigilancia, es decir que el Legislativo sea buen

vigilante, pero también sea observado en su actuar para una mejor gobernanza que conlleve a una mayor gobernabilidad legislativa.

Para O'Donnell, "la democracia no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas" (2001:27).

Calidad de la Democracia y rendición de cuentas

Barreda (2011), propone cinco dimensiones básicas de para analizar la calidad de la democracia:

- El respeto de los *derechos políticos y las libertades civiles*, que es necesaria para que los ciudadanos puedan elegir a los gobernantes.
- La "aptitud del gobierno para responder a las preferencias de los ciudadanos
- La *participación* es otra importante expresión de salud democrática.
- La *rendición de cuentas* (o *accountability*).
- La dimensión restante es el *estado de derecho*.

Las dos últimas dimensiones conciernen a la idea de control del poder político. En una democracia tanto el gobierno como los representantes políticos están sujetos a tres tipos de mecanismos que ponen límites a posibles abusos de poder: *i)* rendición de cuentas vertical: a través de elecciones regulares y justas; *ii)* horizontal: a través de ciertas instituciones estatales; *iii)* social: a través de diferentes grupos de la sociedad civil o incluso individuos.

Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2000) argumentan convincentemente que es incorrecto limitar el concepto de la *accountability* vertical a las elecciones y han propuesto un concepto que encuentro muy útil, un tipo de *accountability* vertical pero no electoral que llaman "societal."

Smulovitz y Peruzzotti (2000) la definen de la siguiente manera:

la accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Además, emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; y las movilizaciones sociales.

Respecto al papel del parlamento en el proceso de rendición de cuentas y transparencia y su influencia en la calidad democrática; habría que cuestionarse en varias dimensiones entre las que destacan:

- Tienen libertad los legisladores para expresar sus opiniones e iniciativas de ley con independencia del Poder Ejecutivo;
- Cuenta con un marco legal que le permita iniciar, examinar y reformar la legislación, así como su grado de eficiencia y finalmente;
- Existen mecanismos institucionalizados para consultar a los ciudadanos durante el proceso legislativo y su cuentan con los dispositivos que hagan transparente la información y el proceso legislativo.
- Tiene el parlamento un mecanismo de rendición de cuentas que en una relación entre dos actores A (legisladores) y B(sociedad civil) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, X (Agenda legislativa). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a X) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento.

La rendición de cuentas vertical es ejercida por el elector, siempre y cuando éste cuente con la información suficiente para evaluar el desempeño de su representante, su legislador, o del cuerpo representativo, la legislatura. Puente y Marván (2010), exponen que: “Cuando no se cuenta con información, cuando no está disponible o cuando no se garantiza ese derecho, la rendición de cuentas no es posible y, en consecuencia, la

democracia se debilita. Por ello, garantizar el acceso a la información pública es el punto de partida del ejercicio de una rendición de cuentas efectiva en la democracia contemporánea”.

Una característica especial del Parlamento es que debe adoptar medidas que, a su vez, permitan a la sociedad contar con instrumentos de control hacia las propias decisiones legislativas y la actuación de sus representantes. Es decir, el Parlamento es sujeto de rendición de cuentas y a su vez rinde cuentas (Puente y Marván, 2010).

Es así como se cierra el círculo de la responsabilidad en la esfera pública con el Congreso Mexicano y se tienen los elementos mínimos indispensables para tener una gobernanza legislativa y por tanto una gobernabilidad en el Congreso para el ejercicio del poder con una base ciudadana.

4.4 La Tecnología

La tecnología se ha convertido en nuestros días en una cuestión fundamental para desarrollar nuestra vida y son herramientas tecnológicas que facilitan las formas en que se comparte información y se vinculan las personas en el mundo digital. Esto ha impactado también al gobierno, la sociedad y sus formas de interacción.

Si entendemos que internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar hasta el punto de que puede alterar o hacer prescindir totalmente de los procesos de intermediación preexistentes, generando vínculos y lazos mucho más directos y horizontales, coincidiremos en que estamos ante un cambio en profundidad de nuestras sociedades. (Subirats, 2013).

Como plantea Rivas (2011, 56) “las Tecnologías de la Información y la Comunicación por parte del Poder Legislativo y de los ciudadanos, lograría acercarlos para una mejor representación ciudadana: la ciudadanía puede no sólo participar por medio del voto, sino por medio de la palabra, opinando sobre las leyes, iniciativas y

proyectos. Promueve, a su vez, la organización de la sociedad para exigir sus demandas que no han sido atendidas". Con el uso de tecnologías como el internet o la inteligencia artificial podremos avanzar también en mejorar el sistema de representación democrática y hacer más participes a los ciudadanos en los procesos legislativos, así como las tareas que se relacionan con el Congreso.

La inteligencia artificial en el Congreso

La Inteligencia Artificial (IA) ha interrumpido en el presente como una apuesta a mediano y largo plazo, se trata de la combinación de algoritmos planteados con el propósito de crear máquinas que presenten las mismas capacidades que el ser humano. De esta manera, La inteligencia artificial aprovecha las computadoras y las máquinas para imitar las capacidades de resolución de problemas y toma de decisiones de la mente humana (IBM).

John McCarthy define a la Inteligencia Artificial como "Es la ciencia y la ingeniería de la fabricación de máquinas inteligentes, especialmente programas informáticos inteligentes. Está relacionada con la tarea similar de usar computadoras para entender la inteligencia humana, pero la IA no tiene que limitarse a métodos que son biológicamente observables". La IA podría promover los valores públicos como la tolerancia, inclusión, respeto a los derechos humanos, el bien público, la legalidad y reforzar la democracia.

Para Giles (2023: 1) La adopción de la IA en el Parlamento también supone limitaciones y riesgos importantes que deben tenerse en cuenta, tales como el uso de información imprecisa y desactualizada, la importación de soluciones no adecuadas a las realidades del país, la dependencia tecnológica, problemas de plagio, el mal uso de los datos personales e institucionales, así como peligros cibernéticos.

Por otra parte, existen los que advierten de su implementación como Nemitz "el potencial de la inteligencia artificial obliga a no correr los mismos riesgos que cuando se introdujo internet, que en su momento provocó un vacío legal. Las posibilidades de esta

nueva tecnología son tan inmensas que pueden causar estragos y daños irreversibles a la sociedad” (2021: 294).

Nosotros consideramos que, a pesar de la contraposición de grandes corporaciones internacionales, tiene que existir una regulación legal y ética para que funcione y obviamente estar en sintonía con los derechos humanos y las leyes en general. Además, las personas debería asistirles el derecho legal de estar informadas sobre la funcionalidad exacta de la inteligencia artificial que están utilizando.

En su uso para el Poder Legislativo Giles (2023) considera que, los sistemas de IA disponibles en la actualidad podrían ser aprovechados por el Poder Legislativo para tomar decisiones más informadas, optimizar recursos burocráticos, mejorar la comunicación de las y los legisladores con la ciudadanía y hacer más eficiente el proceso legislativo. Aunque advierte que México carece de una regulación para promover el desarrollo ordenado y el aprovechamiento seguro e incluyente de la IA, aunque es inminente que el Congreso aborde estos temas, dada la velocidad e intensidad de los cambios que esta tecnología está trayendo consigo (ibidem).

Por tanto, la IA podría coadyuvar en automatizar procesos, y hacer un manejo más ágil de los procesos de comunicación, planeación, trámites y quejas, pero el proceso legislativo, por lo menos en la presente época sigue en manos de las personas humanas y de los procesos deliberativos que las maquinas no han llegado a racionalizar y humanizar.

4.5 Caso 1. Reforma Constitucional para crear La Guardia Nacional

La Reforma Constitucional por la que se creó la Guardia Nacional en el año de 2019 constituye uno de los rediseños institucionales de mayor trascendencia en el tema de seguridad en los últimos años, y dado que la agenda de seguridad se ha convertido en el tema principal de preocupación por parte de las y los mexicanos.

Se propuso para la discusión de la Minuta de reformas constitucionales por las cuales se crea la Guardia Nacional, contuviera un amplio proceso de discusión, en el que se incluyera la participación de la sociedad en general, y de organizaciones especializadas en el tema, que no sea limitativa a la participación presencial. Es decir, no solo los grupos parlamentarios, partidos, o legisladores eran partícipes de este proceso sino integrantes de la sociedad.

Se convocó a instituciones académicas, organizaciones de sociedad civil y sus representantes, especialistas en el tema y demás organismos y ciudadanas y ciudadanos a participar en el ejercicio de Parlamento Abierto para llevar a cabo el análisis del proyecto de Decreto en materia de Guardia Nacional a través de medios digitales.

El proceso legislativo para aprobar las leyes secundarias en la materia comenzó no sin antes la Cámara de Diputados abrió foros de discusión a los actores gubernamentales entre ellos la participación de gobernadores, secretarios de Estado, alcaldes, y representantes de la academia, sector privado, organismos internacionales como Amnistía internacional, especialistas en temas de seguridad y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019), Luis Raúl González Pérez, quien expresó que:

La creación de la Guardia Nacional representaba una respuesta parcial, incompleta y sesgada a la violencia e inseguridad que enfrenta el país, si lo dio a conocer durante las Audiencias Públicas acerca de la Guardia Nacional convocadas por la Cámara de Diputados, y donde manifestó que no se puede depositar la garantía directa de los derechos en órganos o estructuras militares. Y, entregó a las y los legisladores un documento jurídicamente sustentado con los puntos básicos de un análisis técnico realizado por este Órgano autónomo.

Los partidos de oposición fijaron su postura ante la posibilidad de que con la Guardia Nacional se militarizara la seguridad pública de manera permanente.

Organizaciones de la sociedad civil realizaron un ejercicio de “parlamento ciudadano” sobre las leyes secundarias de la Guardia Nacional. El foro fue organizado tras la falta de respuesta del Senado a su petición de parlamento abierto, los días 15 y 16 de mayo en la Cámara alta. Así, es la sociedad civil la que reaccionó para forzar un debate llevando a medios de comunicación masiva la discusión.

El Senado debía dictaminar y aprobar cuatro leyes secundarias de la Guardia Nacional: la Ley de la Guardia, la de Registro de Detenciones, del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y de Uso de la Fuerza. Debido a las presiones de la sociedad civil el Senado de la República se realizó el Foro: Parlamento Abierto ciudadano sobre las leyes secundarias de la Reforma Constitucional de la Guardia Nacional. Académicos de diversas universidades e integrantes de organismos de derechos humanos cuestionaron la creación de la Guardia Nacional y alertaron sobre la militarización de la seguridad pública en el país. Mientras que los diversos Grupos Parlamentarios fijaron su postura al respecto.

Cuadro 4. Foros de discusión de la Reforma Constitucional para la creación de la Guardia Nacional

| Foro | Fecha |
|--|---------------------------------|
| Constitucionalidad y convencionalidad | Lunes 11 de febrero de 2019 |
| Derechos humanos | Martes 12 de febrero de 2019 |
| Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública | Miércoles 13 de febrero de 2019 |
| Federalismo y seguridad pública | Jueves 14 de febrero de 2019 |
| Profesionalización, capacitación y uso de la fuerza en tareas de seguridad | Viernes 15 de febrero de 2019 |

Fuente: Elaboración propia con información del Senado de la República.

Entre las organizaciones que participaron están Causa en Común, MUCD, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

Después de un largo proceso de acuerdos, se aprobó por unanimidad en el Senado de la República aprobó en lo general y en lo particular las cuatro leyes reglamentarias para la operación de la Guardia Nacional. Esto constituye un avance de cómo se debe procesar la discusión abierta a la sociedad sobre los temas que les afectan directamente

(ver cuadro 5). Sin ser un ejercicio perfecto se trató de ampliar la discusión con la sociedad y con los especialistas en los temas de seguridad.

Cuadro 5. Temas de discusión en materia de la Guardia Nacional

| |
|---|
| <p>La Guardia Nacional se consideró forma parte de la administración pública federal, a través de la secretaría del ramo de seguridad, en lo que respecta a la planeación, programación y ejecución de sus funciones; y, de la dependencia del ramo de la defensa nacional, en lo que respecta a estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, ascensos, prestaciones, profesionalización y capacitación.</p> |
| <p>Cumplimiento los estándares impuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ; es decir, su intervención, debe ser (Uribe, 2019).</p> |
| <p>Asimismo, la Guardia Nacional deberá coordinarse en el desempeño de sus funciones con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de la Federación, las entidades federativas y los municipios.</p> |
| <p>Atendiendo la gradualidad de la conformación de la Guardia Nacional, de manera progresiva y en un plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigor de este Decreto, los centros de evaluación y control de confianza deberán practicar las evaluaciones a quienes hayan sido asignados para la conformación del cuerpo policial, a efecto de contar con el certificado a que se refiere el artículo 21 de la Constitución.</p> |
| <p>Garantía que todos los integrantes de la Policía Federal, Policía Naval y Policía Militar previo a causar alta en la Guardia Nacional, cumplan con los requisitos de ingreso y permanencia previstos en la presente Ley.</p> |
| <p>Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;</p> |
| <p>Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;</p> |

Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia,

Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, se acotaron las funciones de la Guardia Nacional a un mando Civil de la Administración Pública Federal, que sería un apoyo complementario a las corporaciones civiles de seguridad, a la cual se mantendría de manera regulada con protocolos bien establecidos y con una fiscalización adecuada.

El Senado de la República como institución expresó que “no sólo la reforma constitucional... también las cuatro leyes reglamentarias de la Guardia Nacional fueron aprobadas en el Senado por unanimidad. Son resultados sin precedente, con los que se construye legitimidad y democracia.

Así, las democracias constitucionales tienen las reglas para ejercer el poder político, pero al mismo tiempo reconocen la “libertad de los ciudadanos sólo puede garantizarse si el poder se encuentra limitado. De ahí que esta libertad sea incompatible con el poder absoluto, aunque éste se le atribuya al Pueblo. (Aragón, 2017: 27).

En este proceso existió un Acuerdo de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política (de fecha 7 de febrero de 2019), es decir, los grupos parlamentarios y sus coordinadores decidieron llevar a cabo este ejercicio, debido a la presión de la sociedad civil que se miró en los medios de comunicación y redes sociales.

Por lo que consideramos que no debe tratarse de una concesión de los órganos de dirección de las Cámaras, sino que tenemos que cambiar a institucionalizarlo, dada su importancia como los propios legisladores constatan. Y en ese acuerdo resaltan la importancia de la creación es importante generar una metodología que coadyuve para que los legisladores refrenden su compromiso en la labor parlamentaria, con la utilización

de prácticas innovadoras y aprovechando las mejoras tecnológicas de comunicación e información, para lograr un acercamiento a la ciudadanía mediante mecanismos de participación efectiva.

4.6. Caso 2. La Reforma Electoral

El día 28 de abril de 2022 el Ejecutivo Federal envió la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral a la Cámara de Diputados, propuso modificar 18 artículos de la Constitución y siete transitorios, con lo cual se ahorrarán 24 mil millones de pesos. Entre los puntos principales que propuso:

- La creación del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC).
- Una sola legislación electoral para todo el país.
- Federalización de los procesos electorales; desaparición de los tribunales electorales locales y de los Organismos Públicos Locales (OPL) o institutos electorales locales.
- Voto popular para elegir consejeros y magistrados electorales postulados por los tres Poderes de la Unión.
- Reducción de consejeros electorales.
- Eliminación de diputaciones plurinominales.
- Reducción de legisladores federales y locales para quedar: 300 diputaciones federales, 96 senadurías; de 15 a 45 diputaciones locales y hasta nueve regidurías.
- Reducción al financiamiento de partidos políticos para asignarlo exclusivamente a campañas electorales.
- Opción de voto a través de medios electrónicos o casillas.
- Disminución de los tiempos de radio y televisión en materia electoral; eliminación de tiempos fiscales.

El documento, fue enviado a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, planteó facilitar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en la vida pública; fortalecer a los órganos administrativo y jurisdiccional en materia electoral salvaguardando el equilibrio de poder y su imparcialidad en las contiendas electorales, y homologar los procesos electorales locales y el método de representación.

El 29 de junio de 2022 se dio un Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se adicionan foros de Parlamento Abierto de la Reforma Electoral. Y se resaltó la importancia del parlamento abierto y los foros que son el conducto adecuado para ampliar el análisis respecto de las iniciativas de reforma al marco constitucional en materia electoral y con la finalidad de que el análisis siga teniendo una amplia discusión y difusión.

La primera etapa fue la de promoción y difusión de los foros de parlamento abierto que irá del 21 de julio de 2022 y hasta la realización del último foro. Los foros propuestos fueron los siguientes:

Cuadro 6 Foros de Parlamento Abierto de la Reforma Electoral ²⁶

| Foro | Formato | |
|---|---------------------------|---------------------|
| Integración de ayuntamientos municipales y alcaldías de la Ciudad de México. | Mesa en Comisiones | 26 de julio de 2022 |
| Segunda vuelta en elección de titulares de poderes ejecutivos y legislativas. | Debate Canal del Congreso | 28 julio de 2022 |
| Urna electrónica. | Mesa en Comisiones | 1 de agosto de 2022 |
| Gobierno de coalición Candidaturas comunes y declinación. | Debate Canal del Congreso | 1 de agosto de 2022 |

²⁶ **Nota:** Para solicitar su participación como ponentes en los foros, las personas interesadas podrán solicitar su registro en el microsítio habilitado. En las solicitudes se indicará su nombre, cargo, en su caso, organización a la que representa, diálogo y tema específico sobre el que desea participar, entregará, de ser posible, una sinopsis de su participación. A propuesta de los grupos parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, a través de su presidencia, podrá realizar la invitación directa a personas ponentes a los foros de parlamento abierto.

DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA: EL PARLAMENTO ABIERTO COMO UN MEDIO PARA FORTALECER LA REPRESENTATIVIDAD EN EL CONGRESO MEXICANO DE 2012 A 2022

| | | |
|--|---------------------------|----------------------|
| Creación de la figura de Vicepresidencia Federal. | Debate Canal del Congreso | 2 de agosto de 2022 |
| Comunicación, medios digitales y redes sociales. | Debate Canal del Congreso | 4 de agosto de 2022 |
| Modificaciones a la estructura orgánica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. | Mesa en Comisiones | 8 de agosto de 2022 |
| Proceso para la designación de consejerías y magistraturas | Debate Canal del Congreso | 8 de agosto de 2022 |
| Tratamiento a candidaturas independientes y derechos de minorías (comunidades indígenas, migrantes y afrodescendientes y LBGTTI+, personas con discapacidad, entre otras). | Mesa en Comisiones | 9 de agosto de 2022 |
| Sobre y subrepresentación electoral. | Debate Canal del Congreso | 9 de agosto de 2022 |
| Financiamiento público para las campañas electorales. | Mesa en Comisiones | 11 de agosto de 2022 |
| Seguridad, combate a la violencia, prevención de la intervención del crimen organizado en los procesos electorales y nulidad de las elecciones. | Debate Canal del Congreso | 11 de agosto de 2022 |
| Integración de cámaras legislativas, federales y locales. | Diálogo JUCOPO | 15 de agosto de 2022 |
| Elecciones primarias, métodos de selección de candidatos y listas A y B. | Debate Canal del Congreso | 15 de agosto de 2022 |
| Medios de financiamiento para actividades ordinarias. | Mesa en Comisiones | 16 de agosto de 2022 |
| Asignación y distribución de tiempos oficiales por proceso electoral y etapas. | Diálogo JUCOPO | 16 de agosto de 2022 |
| Sustitución del INE por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas. | Diálogo JUCOPO | 18 de agosto de 2022 |
| Prohibición de propaganda gubernamental y veda electoral. Regulación de conferencias gubernamentales. | Mesa en Comisiones | 18 de agosto de 2022 |
| Sistema de fiscalización de las campañas electorales en un sistema de elección basado en listas. | Diálogo JUCOPO | 22 de agosto de 2022 |
| Eliminación de los OPLES y de los tribunales locales. | Diálogo JUCOPO | 23 de agosto de 2022 |
| Topes de gastos de campaña en un sistema electoral basado en listas. | Mesa en Comisiones | 23 de agosto de 2022 |
| Paridad de género en sistemas basados en listas de candidatos. | Mesa en Comisiones | 25 de agosto de 2022 |
| Cierre de los foros. | Diálogo JUCOPO | 25 de agosto de 2022 |

Fuente: Elaboración propia con base en Información de la Cámara de Diputados

Se advierte que se trata de un número de amplio de foros, y la elaboración de conclusiones e informe de fue a cargo de la Secretaría Ejecutiva al pleno de la Junta de

Coordinación Política. En estos foros se pensó escuchar directamente a las personas ponentes, plantear la exposición de argumentos, la dilucidación de aspectos técnicos o la entrega de información relevante para el proceso de deliberación legislativa; las diputadas y los diputados tendrán la participación que se derive de la moderación y la posibilidad de hacer preguntas a las personas ponentes, conforme al formato previsto en este acuerdo.

Se tendría a un moderador, quien privilegiará la exposición de las opiniones y posturas para enriquecer la visión general del tema. El moderador haría la introducción sinóptica al tema, para lo cual se podrá auxiliar de una cápsula audiovisual informativa de hasta 3 minutos. Posteriormente, el moderador otorgará a cada una de las personas ponentes hasta un máximo de cinco minutos para sus participaciones.

Los foros se realizaron y la sorpresa fue que después del Parlamento Abierto, el dictamen de Reforma Constitucional se presentó, sin cambios sustanciales, en las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, Puntos Constitucionales, y Gobernación y Población de la Cámara de Diputados. Como ejemplo lo una declaración “El diputado Mario Alberto Rodríguez Carrillo (MC) pidió cuidar las formas y procedimientos porque “el proyecto de dictamen que presentan no incluye el punto de vista de todos. ¿Acaso no valdría la pena incluirnos en la participación de la elaboración? En este momento no tenemos una inclusión en el diálogo legislativo”.

El 6 de diciembre de 2022, la Cámara de Diputados federal rechazó la iniciativa del presidente de la República que buscaba reformar diversos artículos constitucionales en materia Electoral. Al ser rechazada la mayoría del partido gobernante junto con sus aliados del PT y PVEM, a Cámara de Diputados votaron y aprobaron, en de manera rápida y sin el debido procedimiento legislativo, el Plan B de reformas electorales del presidente.

Posteriormente, al ser promovida una acción de inconstitucionalidad, la SCJN realizó una interpretación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, conforme con el artículo 1° de la Constitución, para conceder la suspensión, pues los artículos 14 y 64 prohíben que la medida cautelar pueda

concederse en acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales contra normas generales.

Por mayoría de 9 votos de sus 11 integrantes, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) –Tribunal Constitucional de México– determinó la invalidez del primer decreto de las reformas político-electorales aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 2022, impugnado por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, así como por el Partido Político del estado de Jalisco denominado Hagamos e integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión.

Del análisis sobre la constitucionalidad del procedimiento legislativo correspondiente, las 9 ministras y ministros que votaron a favor del proyecto presentado por el ponente, ministro Alberto Pérez Dayán, coincidieron en que el Congreso de la Unión trasgredió los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal. (SCJN Comunicado 161).

Cómo se puede apreciar en este caso, el proceso de Parlamento Abierto no fue tomado en cuenta y fue utilizado simplemente como un distractor de las intenciones de llevar a cabo una reforma electoral sin mayores consideraciones que las de la Coalición Legislativa Oficialista. Ante esto, la oposición se unió, pero también la sociedad que marchó en protesta a los cambios en las leyes electorales que buscan disminuir el papel del Instituto Nacional Electoral (INE) en la organización de elecciones, dañando así la vida democrática de México, el número de participantes fue masivo.

4.7 La práctica del Parlamento Abierto en México

En los últimos años, se llevaron a cabo foros de discusión bajo el nombre de “Parlamento Abierto” para escuchar a la ciudadanía sobre algunas leyes que se discutían, sin embargo, sus opiniones y contribuciones —en su mayoría— no fueron incluidas ni tomadas en cuenta en lo aprobado. Aunque se siguió comunicando en redes sociales y en medios de comunicación como la radio y la TV el trabajo del legislativo, la mayoría de la población aún desconoce quiénes son y el trabajo de sus representantes.

Habrá que puntualizar que estos ejercicios si bien son un avance y un esfuerzo, no son parte de la actividad ordinaria, sino que todavía son procesos excepcionales, determinados por los líderes de los grupos parlamentarios representados en los órganos de dirección de las Cámaras.

Es decir, en el Congreso mexicano ha limitado el concepto de parlamento abierto a su versión mínima y en buen número de ocasiones, equiparándolo con las audiencias públicas o los foros consultivos, y evitando desplegar su máximo potencial y utilizándolo más como un eslogan de un evento político que como una verdadera manera de transparentar la vida legislativa, mejorar la rendición de cuentas, y fomentar la participación ciudadana en las tareas legislativas.

Consideramos que los principios de Parlamento Abierto no han sido adoptados de forma efectiva en el trabajo legislativo del Congreso de la Unión. Pero, no podemos negar su irrupción en la vida democrática en el Legislativo, y como un esfuerzo por transparentar los procesos en el Poder Legislativo. Por ejemplo, en 2020, el Senado firmó un acuerdo con la Universidad Nacional Autónoma de México para crear un Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto para mejorar la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana de esta Cámara, así como la apertura de los micrositios que evidencian estos ejercicios democráticos.

Sobre los casos expuestos, no hay un tiempo determinado para llevar a cabo dichos foros, estos tendrían que estar acotados a los tiempos legislativos para la aprobación. El número de foros, mesas de debate en el Canal del Congreso y Diálogo JUCOPO, tendrían que estar regulados para determinar su temporalidad y la obligación de que representantes de las comisiones dictaminadoras (legisladores, secretarios técnicos, asesores) estén presentes o certifiquen (de manera electrónica, al verlos por vías alternas como tv, internet, apps o grabaciones) que han analizado dichos ejercicios.

Un punto fundamental es el respecto a la Participación Ciudadana, no se contempla la obligación de consultar e involucrar a las personas sobre los proyectos de ley u otras actividades legislativas. Si bien garantizar la participación ciudadana no es una obligación legal del Congreso para dictaminar una reforma legal, se advierten

importantes brechas en su promoción dentro de toda la actividad legislativa. Por ejemplo, sin invitación expresa, la ciudadanía no puede participar o intervenir en la discusión parlamentaria.

Hay una ausencia de un órgano consultivo como en el caso del Canal del Congreso, donde su Consejo es un órgano colegiado, honorífico, ciudadano, plural, autónomo y diverso, conformado por once integrantes de amplio y reconocido prestigio académico y profesional.

Los consejeros son electos por la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, por mayoría de votos de sus integrantes, a través de una convocatoria pública abierta. De acuerdo a las Reglas de Funcionamiento y Organización del Consejo, el cargo de consejero se ejerce hasta por tres años, con la posibilidad de ser ratificado hasta por dos ocasiones, sin retribución alguna, esto es, su actuación y participación es de carácter personal e intransferible.

Tenemos otro ejemplo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde el Consejo funciona en sesiones ordinarias o extraordinarias, y toma sus decisiones por la mayoría de los votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verifican cuando menos una vez al mes. Las sesiones extraordinarias pueden convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo (CNDH, 2020). Por lo que sería importante incorporar un órgano de consulta en materia de Parlamento Abierto en el Congreso Mexicano.

Se debe crear un presupuesto dentro de las Cámaras de Diputados y Senadores específicamente para realizar este tipo de ejercicios de Parlamento abierto, así como contar con el apoyo técnico, legislativo y administrativo del personal de cada una de las Cámaras. El uso de la tecnología puede aportar puntos interesantes, como el uso de apps para que los ciudadanos participen por medio de chats donde sean también

recogidas sus opiniones, fomentando de esta manera la participación²⁷ con la opinión respecto a las distintas iniciativas o propuestas que se generen.

También, hay una ausencia de un enfoque de género y grupos vulnerables para la participación ciudadana en los procesos legislativos. Paralelamente, no se evidencia un acceso amplio y sin discriminación a las discusiones en las comisiones de las cámaras por parte de los medios de comunicación y la ciudadanía. Se cuenta con limitada información de las y los legisladores y sus actividades, lo que restringe el contacto y acceso ciudadano a dichos representantes. (ILTL: 167).

Es por ello, que el trabajo en materia de parlamento abierto tiene que evolucionar y dar condiciones de certeza jurídica para que más allá de las representaciones políticas que se encuentran en el Congreso se abran las puertas a la participación ciudadana en los procesos de control, rendición de cuentas y aportes al proceso legislativo. Y el uso de la tecnología para ser más transparentes en el Congreso tiene un camino que recorrer sobre todo tratándose de información proactiva para las y los ciudadanos.

²⁷ **Nota:** The Competitive Intelligence Unit. (2107). En México hay 112.8 millones de móviles al corte del segundo trimestre del 2017, según datos del TCIU. El 85% son teléfonos inteligentes (95.9 millones) y el 15% son teléfonos básicos o feature phone (16.9 millones), que no tienen aplicaciones. La población total es de 119 mil 938 millones 473 personas en el país, según el censo del 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

CONCLUSIONES

- Abrir el Poder Legislativo al escrutinio de la sociedad es uno de los objetivos, pero también es crear puentes de interacción donde no solamente se trate de una relación unidireccional donde los representantes informen a los representados, sino, de crear puentes de coparticipación lo más amplia posible, donde las opiniones, propuestas, experiencias, estudios y análisis de la ciudadanía sean tomados en cuenta para el proceso legislativo.
- El parlamento abierto son un conjunto prácticas, lineamientos y principios que buscan promover, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética de los legisladores al interior del Congreso en un contexto dinámico amigable con las nuevas tecnologías. También, es un medio para fortalecer la democracia, las instituciones públicas, con instrumentos de información, diálogo, monitoreo, construcción de acuerdos y una rendición de cuentas entre gobierno y la sociedad.
- El Parlamento Abierto requiere de presupuestos progresivos anuales que le den vida con la asignación de recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales. A esto habrá que sumar la voluntad política y apoyo técnico y administrativo de las y los servidores públicos del Poder Legislativo, sobre todo los que tengan una carrera parlamentaria con la capacidad de reunirse regularmente.
- Dentro de un régimen que se precie de ser democrático el Poder Legislativo debe buscar el consenso, la integración de voces a los asuntos públicos que les competen a todos. Se debe ir más allá de la simple representatividad otorgado por los votos ciudadanos. Y pensar en un Parlamento Abierto que no sea solo un escaparate, sino que tenga contenidos reales de participación de los representados en trabajo con sus representantes.

- Las Cámaras no utilizan de manera óptima los medios digitales que propicien la interacción y participación de los ciudadanos con los legisladores. Y si bien tienen un avance sobre las obligaciones de transparencia, aún están alejados de la transparencia activa (entendidas como la provisión y publicación de datos e información, independientemente de que medie un requerimiento). Con un mayor énfasis en aquellos datos e información de alto valor e impacto (por ejemplo, datos presupuestarios, iniciativas de ley, trabajo en comisiones, dictámenes y minutas acticas y pendientes de atender).
- El parlamento abierto busca crear una nueva relación entre representantes y representados, en términos de rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana, y publicidad de sus resultados, para acercar a las partes en la dinámica legislativa que coadyuve a mejores leyes, procesos transparentes ante la ciudadanía y una mejor Constitución. Además, implica un compromiso político del gobierno y los representantes de los ciudadanos, así como un cambio en las instituciones para que se fortalezca y se respete su accionar en favor de ser más incluyentes y representativos.
- El uso de tecnologías permitirá que los ciudadanos conozcan cada vez más acerca del trabajo de sus representantes y que puedan formar una parte cada vez mayor de esta misma labor legislativa. En este aspecto es importante hacer públicas las actividades de cabildeo (más allá del interior del Congreso), lo que impide conocer quiénes y qué actividades específicas realizan personas ajenas a las Cámaras, así como sumar la opinión de los ciudadanos.
- El Parlamento Abierto como enfoque y como propuesta de cambio del paradigma en el Poder Legislativo, es compatible con el enfoque teórico de la gobernanza que impulsa una participación más horizontal en los asuntos públicos incorporando actores de la sociedad a involucrarse de manera más horizontal, y coparticipar en los procedimientos internos del Poder Legislativo, y en la toma de decisiones y en sus funciones y tareas.

- Un parlamento abierto es mucho más que transparencia legislativa, implica sin duda, la participación activa de la sociedad que no solamente sea receptora de información, sino que se involucre y colabore de manera real; para ello, se deben aprovechar las tecnologías de la información, el diálogo abierto al mayor número de voces de la sociedad involucrados en el tema con la intención de generar alternativas de solución a los problemas, demandas y necesidades sociales.
- El Parlamento Abierto no debe significar una concesión por parte de los partidos políticos en algunos asuntos, sino ser una medida institucionalizada que tenga reglas claras para todos los actores, políticos, sociales y aún privados en los procesos y funciones legislativas.

PROPUESTA DE PARLAMENTO ABIERTO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL:

Si bien es cierto, existen muchos aspectos por mejorar relacionados con el Parlamento Abierto (información, rendición de cuentas, tecnología, proceso ético de participación), consideramos que uno de los aspectos más importantes como es el caso de las Reformas a la Constitución, la sociedad debe tener una visibilidad y coparticipación directa en el proceso legislativo. El objetivo del Parlamento Abierto en un contexto de gobernanza es que la sociedad pueda estar bien informada para participar en sus trabajos, así como en la formulación de sus dictámenes y recomendaciones.

La propuesta va encaminada a que el Poder Legislativo a nivel Federal incorpore las mejores prácticas del Parlamento Abierto en el proceso de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que:

1. Se tendría un plazo mínimo de 15 días para incluir la participación de la sociedad civil y/o personas interesadas antes de dictaminar una reforma Constitucional. Además, se sumaría 3 días para incorporar sus resultados antes de ser dictaminada la reforma Constitucional.
2. Se informe de manera prioritaria en el Congreso las Iniciativas de reforma a la Constitución. Y toda la información que sea tratada en las sesiones de las comisiones deberá ser puesta a disposición de la ciudadanía en un formato abierto.
3. Se incorporaren los puntos de vista de la sociedad civil, académicos y/o personas interesadas o afectadas, en los dictámenes que elaboren las comisiones en el proceso de Reforma Constitucional, de esta tarea se encargará el Secretario Técnico de cada comisión dictaminadora conjuntamente con cuatro representantes de la sociedad.

4. La atribución de aprobar o rechazar las reformas a la Constitución continúa siendo de los legisladores como representantes electos, pero con la obligación de escuchar a los ciudadanos (as) y las organizaciones de la sociedad civil que legítimamente quieran participar en el proceso de discusión de las Reformas Constitucionales.
5. Los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil podrán estar representados con cada grupo parlamentario, que podrá invitar a participar a una organización relacionada en los foros de discusión, así como la academia.
6. Se podrán inscribir en el proceso de Parlamento Abierto, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil de manera independiente. En el caso de que sean un número considerable se tomarán en cuenta su antigüedad, su trabajo en el tema a discutir. Un segundo criterio, se dará por la elaboración de estudios relevantes en la materia en los últimos años y finalmente, se podría dar por un sorteo entre las organizaciones registradas para participar en este ejercicio.
7. Se guardará respeto a los tiempos de los participantes y se mantendrán principios generales de tolerancia, respeto, legalidad, pluralidad, equidad y libertad de expresión.
8. Podrán estar incluidos en su caso representantes del gobierno (Ejecutivo y Judicial) y organismos autónomos.
9. Es relevante que se le asigne un presupuesto al Parlamento Abierto de manera anual para cumplir con las actividades como, foros, mesas de trabajo, conferencias, seminarios y otros mecanismos que coadyuven a tener un acercamiento entre los legisladores y sus representados, y dado que el trabajo legislativo es piedra angular para garantizar los derechos humanos.

10. Dentro de las páginas del Congreso y/o Cámara de Diputados o Senadores, se deberá crear un micrositio para alojar toda la información y documentación derivada de los foros, entre ellos, convocatoria, galerías, boletines, videos, versiones estenográficas, materiales de información de las personas ponentes, y conclusiones generales para el proceso de dictaminación.

11. Se creará un consejo consultivo, un órgano colegiado de participación y consulta, encargado de opinar y proponer a la Junta de Gobierno temas o asuntos relacionados con el Parlamento abierto, con carácter honorífico, ciudadano, plural, autónomo y diverso, conformado por once integrantes de amplio y reconocido prestigio. Los integrantes de la Junta de Coordinación Política de cada Cámara someterán a consideración de los miembros del Consejo Consultivo el contenido de las recomendaciones generales que pretenda emitir con respecto a el Parlamento Abierto.

12. Los foros serán transmitidos en el Canal del Congreso y se podrán realizar convenios para ampliar su difusión.

FUENTES CONSULTADAS

Amaya (2006), de Mayorías y minorías en la democracia, “Debates de Actualidad”, no 197.

Aristóteles, Política, trad. M. García Valdés, Gredos, Madrid, 1988.

Arnaldo Córdova, La ideología de la Revolución Mexicana, México, Era, 1975, p. 16, y Lorenzo Meyer, “Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico”, en José Luis Reyna y Richard Weinert (comps.), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1977.

Béjar Algazi, Luisa (2017). El proceso legislativo en México la participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O’Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65.

Bobbio, Norberto (1993), *Liberalismo y democracia*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio. *El futuro de la democracia*, FCE, México 1996.

Bobbio, Norberto. “Política”. (1998) En: BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (Dir.). *Diccionario de política*. 11a ed. Madrid: Siglo Veintiuno.

Camacho, César et al. (coords.) (2018), *Rendimiento institucional del Congreso en México*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch.

Camou, Antonio (2020), *Gobernabilidad y democracia*, INE, México.

Cárdenas Gracia, Jaime (1992), Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos, México, FCE.

Cárdenas Gracia J. (2016), Partidos Políticos y Democracia, Cuadernos de Divulgación 8 de la Cultura Democrática, No. 8, INE, México.

Carpizo, Jorge (1983), El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI.

Carpizo, Jorge, (1999), México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?

Carpizo, Jorge Veintidos años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIV, núm. 100, enero - abril, 2001, pp. 71-99 Universidad Nacional Autónoma de México.

Chasqueti, (2001), Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina, CLACSO, capítulo de Libro, Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación, en el sitio: [chrome-http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028021442/11chasqueti.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028021442/11chasqueti.pdf) consultado el día 25/07/2023.

Cortez y Saavedra (2019), Observatorio de Justicia Abierta 2019, UNAM, INAI, México, en el sitio: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/transparencia/wp-content/uploads/2023/06/Observatorio-de-Justicia-Abierta-version-electronica-1.pdf> consultado el día 25/09/2023.

Crozier, M.J., Huntington, S.P. Y Watanuki (1975), J. The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York University Press.

Daniel Cosío Villegas, El estilo personal de gobernar, México, Joaquín Mortiz, 1974.

Dahl, Robert (1993), *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

Dahl, Robert, (2000), La Democracia, Encyclopaedia Britannica (edición 2004), que ha autorizado su reproducción aquí. [Traducción de Silvina Floria, revisada por Encyclopaedia Britannica]. POSTData 10, Diciembre.

Dasgupta Aditya (2020), Democracy without capacity? Asia Pacific Journal of Public Administration, Volume 42, Tomo 1. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23276665.2020.1733284?src=recsys>.

De Vega García, Pedro (1987), Para una teoría política de la oposición, capítulo en el libro de Estudios político-constitucionales, UNAM, IIJ, Estudios doctrinales 42 México.

De Vega García, Pedro (1995), Democracia, representación y partidos políticos, Ponencia presentada al Congreso Internacional de Derecho Constitucional «Ciudadanos e Instituciones en el constitucionalismo actual» Alicante, España, 3, 4 5 y de mayo.

De Vega (2003), La democracia como proceso (Consideraciones en torno al Republicanismo de Maquiavelo). Revista de Estudios Políticos (Nueva época), Núm. 120, abril-junio.

Dieter, Nohlen. Sistemas electorales y gobernabilidad, Working Paper n.63 Barcelona 1992, liga: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf>

Dieter, Nohlen. Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina, IFE, México, 2012. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt4.pdf>

Dworak, Fernando (2013), “El Parlamento Abierto y los retos de evaluación a los órganos legislativos”, Eduardo Bohórquez, La Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: parlamento abierto, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Espinoza Toledo, (2020), Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial Primera edición en formato electrónico en el sitio: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-20.pdf> consultado 24/06/2023.

Ferrer Muñoz, M. (2017), Apuntes sobre la historia del Congreso en México, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM.

García Alonso, Roberto. (2015). Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política? Estudios Políticos, (47), 47-66. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n47a04>

Garita Alonso Arturo (2016), Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal, Revista, Pluralidad y Consenso, Senado de la República.

Garzón Valdés, Ernesto (2000), El consenso democrático: fundamentos y límites del papel de las minorías, Isonomía: Revista de Teoría y filosofía del derecho, núm. 12 (abril), pp 7-34. Disponible en www.cervantesvirtual.com/...consenso.../

Giles Navarro, César Alejandro (2023), El uso de la Inteligencia Artificial (IA) en el Poder Legislativo, Dirección General de Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez, Senado, México.

Gómez Robledo A., (1990), La Democracia Ateniense, Diánoia, vol. 36, no. 36. Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

Habermas, Jürgen (2001) El Estado democrático de Derecho. ¿Una unión paradójica de principios contradictorios? Revista de la UCM, España, Traducción castellana por María José Falcón y Tella, Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0101110435A>

Habermas Jürgen (1998), Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso, capítulo VII. titulado “Política deliberativa: un concepto procedimental de la democracia”. Pág. 363-406. Quinta edición, Madrid.

- Hansen Mogens H. (2022), *La democracia ateniense en la época de Demóstenes*, Traducción e introducción: Andrés de Francisco, Editorial: Capitán Swing.
- Haro, R. (2002) "La oposición política en el régimen democrático" en *Constitución, Poder y Control*. UNAM, México. Disponible en <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/391/5.pdf> consultado el 07/06/2020.
- Hegel (2010), *Fenomenología del Espíritu*, Universidad Autónoma de Madrid, *Lecturas de Filosofía*, Félix Duque, Abada Editores.
- Held, David. (2007). *Modelos de democracia* Madrid: Alianza.
- Hayek Friedrich A. (2019), *¿ADÓNDE VA LA DEMOCRACIA?* Conferencia pronunciada en el Institute of Public Affairs, Nuevo Gales del Sur, en Sidney, 8 de octubre de 1976. Publicada en *Nuevos Estudios de Filosofía, Política, Economía e Historia*.
- Cuchumbé Holguín, Nelson Jair, & Giraldo Chavarriaga, Jhon Alexander. (2013). Aproximación a la democracia deliberativa de Habermas. *Discusiones Filosóficas*, 14(22), 141-159. Retrieved October 30, 2022, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-61272013000100009&lng=en&tlng=es.
- Ideas, Unión Editorial, 2007, Capítulo X, pp.195-207. Publicado en *Revista Europea de Economía Política* Vol. XVI, n.º 1, Primavera 2019, pp. 373 a 386.
- John Locke, *Dos Ensayos sobre el gobierno civil*. Edición de J. Abellán. Madrid, Espasa-Calpe, 1991; John Locke, *Carta sobre la tolerancia*. Edición de Pedro Bravo. Madrid, Tecnos, 1985.
- Kooiman, J. Jan (1993), "Socio Political Governance: Introduction" en *Modern Governance*. Gran Bretaña, SAGE Publications.
- Linz, Juan J., (1977) "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", *Las crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*.

Kauffman, D., Kraay, A. Y Labatón-Zoido, P. Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2195, 2000. [En línea] En http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf consultado el 12/03/2023.

McCarthy John (2007), what is artificial intelligence? Stanford University, <http://www-formal.stanford.edu/jmc/> consultado el 12/03/2023.

Méndez Hernández Ma. José (2020), Caja de herramientas de transparencia legislativa Conceptos, instrumentos de trabajo y buenas prácticas

Meyer L. (2000) "El presidencialismo mexicano en busca del justo medio", en Istor, no. 3, invierno, pp. 41-57.

Montesquieu (2010), Del Espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa, Décimo octava edición.

Neblo, Michael. (2005). Thinking through Democracy: Between the Theory and Practice of Deliberative Politics. Acta Politica, pp. 169-181.

Nemitz Paul (2021), La democracia en la era de la inteligencia artificial, revista Nueva Sociedad, No 294, julio-agosto.

O'Donnell, G. (1979), Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America. Berkeley: Insitute of International Studies.

O'Donnell, Guillermo (1994), Democracia Delegativa, Journal of Democracy en Español, en el sitio https://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf consultado el 23/06/2023.

O'Donnell, Guillermo (2001), "La irrenunciabilidad del estado de derecho", Instituciones y Desarrollo.

Pechard, J. (2006), Prólogo en el libro de Selee y Santín (coord.) (2006), Democracia y Ciudadanía, Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos, Ágora.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1996), El control del gobierno: función del "Poder Legislativo", Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997). El Congreso de la Unión. Integración y regulación, UNAM, México.

Platón, La República, LIBRO PRIMERO, Documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). www.bibliotecabasica.com.ar

Prats, J. (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico" Instituciones y Desarrollo. Vol.10.

Przeworski, A. (1988) "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts". En ELSTER, J y RUME, S. (Eds.) Constitutionalism and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

Puente, Khemvirg e Issa Luna (2019) Transparencia . y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo, México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Puente Martínez, Khemvirg (coord.), 2021, El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias, México, INAI.

Revels, Vázquez, F. (2008), La democracia en los partidos políticos: premisas, contenidos y posibilidades. Instituto Electoral del Estado de México.

Touraine, Alain. (2000), ¿Qué es la democracia? 2da. ed. México, Fondo de Cultura Económica, Disponible en <https://es.scribd.com/doc/149970752/Alain-Touraine-Que-es-la-democracia-pdf>

- Tudela Aranda, J., Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento desde una Cámara Autónoma, 2000.
- Rancière, Jacques. (1996). El desacuerdo. Política y filosofía. Buenos Aires: Nueva Visión. (Primera edición en francés, 1995).
- Rivas Prats,(2011), Análisis sobre Ciudadanía, E-parlamento y Tecnologías de la Información y la Comunicación, Dirección General de Estudios Legislativos, Instituto Belisario Domínguez Senado, México.
- Rojas Hernández, Laura, 2021, “Acciones en materia de parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados”, El Congreso mexicano y el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias, México, INAI.
- Schumpeter (2015), Capitalismo, Socialismo y Democracia, Traducción de Roberto Ramos, Barcelona.
- Santaolalla, Fernando, Derecho Parlamentario Español, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p 30.
- Sartori, G., (1994). Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados, FCE, México.
- Sartori, Giovanni. (2007), ¿Qué es la democracia? México, D.F., Taurus. Disponible en <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10806/000128782.pdf?sequence=1>
- Stake, R. E. (1998). Investigación con estudio de casos (Roc Filella, trad.). España: Morata.
- Stoker, Gerry (1998), "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, pp. 17-28.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000), Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 7, núm. 21, enero-abril, Universidad Autónoma del Estado de México.

Velasco, (2011), La fuerza pública de la razón El papel de la deliberación en los procesos democráticos, capítulo publicado en: Guillermo Hoyos & Eduardo A. Rueda (eds.), Filosofía política: entre la religión y la democracia, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011, págs. 55-96.

Wong Meraz, V. A. (2020). La crisis de la democracia representativa y las tendencias hacia un hiperpresidencialismo, un análisis del caso México. Derecho y Realidad, 18 (36),15- 36.

Yturbe Corina (2007), Pensar la Democracia: Norberto Bobbio, UNAM, México.

Legislación

Cámara de Diputados, Reglamento de la Cámara de Diputados, última reforma publicada en el DOF 07/03/2023, en el sitio: consultado el día 26/06/2023.

Cámara de Diputados, Reglamento del Senado de la República, última reforma publicada en el DOF 11/11/2022, en el sitio: consultado el día 26/06/2023.

Cámara de Diputados, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma en el DOF 09/12/22, en el sitio: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf consulta el día 26/06/2023.

Cámara de Diputados, Ley de la Guardia Nacional, Última reforma publicada DOF 09-09-2022, en el sitio: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN.pdf> consulta el día 26/06/2023.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el DOF 24/12/2010, en el sitio: consultado el día 26/06/2023.

Cámara de Diputados, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Última reforma publicada DOF 20/05/2021, en el sitio: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf consulta el día 26/06/2023.

Cámara de Diputados, Ley de la Guardia Nacional, Última reforma publicada DOF 20-05-2021, en el sitio: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf consulta el día 26/06/2023.

Documentos por internet

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se instruye a la Mesa de Trabajo para el fortalecimiento del Congreso en Materia de Parlamento Abierto, a que se convoque a un ejercicio de Parlamento Abierto para llevar a cabo el análisis del proyecto de Decreto en Materia de Guardia Nacional del 07 de febrero de 2019.

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se aprueban los foros del Parlamento Abierto de la Reforma Electoral. Cámara de Diputados. 2022. <https://reformaelectoral2022.diputados.gob.mx/index.html#acuerdos> consultado el día 26/06/2023.

Boletín De Prensa Diagnóstico de Parlamento Abierto en México Segunda Edición. Ciudad de México, 25 de abril de 2018 en el sitio:

<file:///C:/Users/rulas/Downloads/Bolet%C3%ADn-Parlamento-Abierto.docx.pdf>

consultado el 10/04/23.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos <https://www.cndh.org.mx/> consultado el 12/01/23.

Cabrera (2022), Ponencia: Prospectiva del trabajo legislativo Post-pandemia covid-19 en México, ponencia, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, julio.

Parlamento Abierto <https://www.parlamentoabierto.mx/> consultado el 12/01/23.

Khanna, Surya (2018), Justicia abierta: Una nueva frontera en las reformas de gobierno abierto, en el sitio: <https://www.opengovpartnership.org/stories/justicia-abierta-una-nueva-frontera-en-las-reformas-de-gobierno-abierto/> consultado el 25/01/23.

Directorio Legislativo (2022), <https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2023/01/Balance-legislativo-M%C3%A9xico-2018-2022-compressed.pdf> consultado el 19/01/23.

Parametría (2022), , Estudio Sobre La Imagen Del Senado De La República, Encuesta Nacional en Vivienda, Senado de la República, México.

ParlAmericas y la Organización de Estados Americanos, (2015) 1 0 P R I N C I P I O S D E U N #ParlamentoAbierto, OEA. <http://parlamericas.org/uploads/documents/Pamphlet-ES.pdf> consultado el 12/04/23.

Consejo para la Transparencia de Chile, Glosario de Participación Ciudadana, 2018. <https://www.consejotransparencia.cl/glosario/> consultado el 12/02/23.

González Oropeza (2016), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/328/2016> consultado el 08/04/22.

Índice de Transparencia Legislativa <https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2021/08/ILTL-2020.pdf> consultado el 09/05/22.

Instituto Nacional Electoral <https://www.ine.mx/consultapopular/> consultado el 08/04/22.

PNUD (2019), Gobernabilidad democrática ¿Qué hacemos? sitio oficial en México. Consultado el 28 de mayo de 2019 en el sitio: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021), Diplomado en Diplomado de Mecanismos de Participación Ciudadana, <https://www.te.gob.mx/eje/media/files/043e757a99c61b1.pdf> consultado el 23/04/22.

Sitios de internet

Cámara de Diputados <https://web.diputados.gob.mx/inicio>

Cámara de Senadores <https://www.senado.gob.mx/65/>