

CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES



ENCUENTRO PARLAMENTARIO EN EL MARCO DE LA VII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS: TRANSPARENCIA LEGISLATIVA.

Panamá, Panamá
10 de Abril de 2015.



Serie

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

123



Encuentro parlamentario en el marco de la VII Cumbre de las Américas: Transparencia Legislativa

**10 de abril de 2015.
Panamá, Panamá.**

Serie América Latina No. 123.



INDICE

1.- Agenda Preliminar.	5
2. Resumen Ejecutivo.	9
3.- Perfiles:	13
• Sen. Marcela Guerra Castillo, Presidenta de ParlAméricas.	15
• Dip. Elías Cartillo González, Presidente del Parlatino.	16
• Sen. Blanca Alcalá Ruíz, Secretaria General del Parlatino.	17
• Dip. Adolfo Valderrama, Presidente de la Asamblea Nacional de Panamá.	18
• Sen. Luis Almagro, Secretario General Electo de la OEA.	19
• Sr. Robert Douglas "Rob" Nicholson, Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá.	20
• Dip. Luis Eduardo Quirós, Asamblea Nacional de Panamá.	21
• Sen. Alejandro Encinas Rodríguez, Senado de México.	22
• Dip. José Roberto Alejos, Congreso Nacional de Guatemala.	23
• Dip. Gina Godoy, Asamblea Nacional de Ecuador.	24
• Sr. Bernard Trottier, Parlamento Canadiense.	25
• Dip. Ana Matilde Gómez, Asamblea Nacional de Panamá.	26
• Dip. Epsy Campbell, Asamblea Nacional de Costa Rica.	27
• Dip. Wade Mark, Presidente de la Cámara de Representantes de Trinidad y Tobago.	28
• Sen. Jorge Pedraza, Senado de Colombia	29
• Sen. Antonieta Mónica Xavier Yelpo, Senado de la República de Uruguay	30
4.- Información General de ParlAméricas.	31
5.- Documentos:	39
• El giro pragmático de la democracia en América Latina.	41
• La Alianza para el Gobierno Abierto: Historia y Labores.	52
• Democracia y transparencia.	61
• Transparencia, herramienta global para la democracia.	67
6.- Principios de Parlamento abierto	83
7.- Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México.	87
8.- Declaración de Compromiso sobre el Parlamento Abierto en las Américas.	93
9.- Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos.	97
10.- Declaración de Lima.	103
11.- Acuerdos del V Encuentro de la Red Parlamentaria Latinoamericana Pro-Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad.	107

AGENDA

AGENDA PRELIMINAR

Encuentro parlamentario en el marco de la VII Cumbre de las Américas: Transparencia Legislativa

Viernes, 10 de abril de 2015

8:00 – 9:00 Inscripción de los delegados

9:00 – 9:45 Apertura oficial

Palabras de autoridades de ParlAmericas y Parlamento Latinoamericano:

- Blanca Alcalá Ruiz, Senadora de México y Secretaria General del Parlamento Latinoamericano
- Marcela Guerra Castillo, Senadora de México y Presidenta de ParlAmericas
- Elías Castillo González, Diputado de Panamá y Presidente del Parlamento Latinoamericano
- Adolfo Valderrama, Presidente de la Asamblea Nacional de Panamá

Conferencista principal: Luis Almagro, Senador de Uruguay y Secretario General electo de la OEA

9:45 – 10:00 Fotografía oficial

10:00 – 10:30 Pausa

10:30 – 13:00 Panel 1: “Innovaciones democráticas” Perspectivas parlamentarias de la región.

- Moderador: Luis Eduardo Quirós, Diputado de Panamá.
- Alejandro Encinas Rodríguez, Senador de México
- José Roberto Alejos, Congresista de Guatemala
- Gina Godoy, Asambleísta de Ecuador
- Miembro del Parlamento de Canadá, a confirmar

Sesión de preguntas y respuestas con los panelistas

13:00 – 14:30 **Almuerzo**

14:30 – 17:00 Panel 2: “Ética parlamentaria”. Perspectivas parlamentarias de la región

- Moderadora: Ana Matilde Gómez, Diputada de Panamá

- Diputado/a de Chile, a confirmar
- Epsy Campbell, Diputada de Costa Rica
- Wade Mark, Presidente de la Cámara de Representantes de Trinidad y Tobago
- Jorge Pedraza, Senador de Colombia

Sesión de preguntas y respuestas con los panelistas

17:00 – 17:30 Lectura de la declaración final y firma del Memorando de Entendimiento entre ParlAmericas y el Parlamento Latinoamericano

17:30 – 18:00 Ceremonia de clausura

19:00 – 21:00 Recepción

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

El Encuentro Parlamentario “Transparencia Legislativa”, organizado de manera conjunta por el Parlamento Latinoamericano y ParlAmericas y se llevará a cabo en la ciudad de Panamá, Panamá, el día 10 de abril de 2015, en la sede permanente de Parlatino. Será celebrado en el marco de la VII Cumbre de las Américas, que tendrá lugar los días 10 y 11 de marzo en la misma ciudad.

Más allá de las expectativas de la Cumbre por la reunión de 35 mandatarios de la región, también se espera que los legisladores que participen del Encuentro analicen dos temas fundamentales en la transparencia legislativa que son innovaciones democráticas y ética parlamentaria; se tiene previsto un intercambio de experiencias y propuestas para promover que los parlamentos de la región sean cada vez más abiertos, y las sociedades se encuentren cada vez más involucradas, en el trabajo legislativo.

Cabe destacar que los temas centrales del diálogo en la Cumbre de las Américas son: prosperidad económica y social, gobernabilidad democrática y participación ciudadana. Estos, sin la existencia de gobiernos abiertos, son imposibles de lograr y sin duda hoy son de carácter transfronterizo y de responsabilidad común y compartida, por lo que no pueden ser abordados de manera unilateral. Por ello resultan indispensables herramientas y mecanismos más inclusivos como lo es este foro.

En el marco de la apertura parlamentaria es necesario buscar más innovaciones democráticas como lo están exigiendo las sociedades actuales, ejemplo de ello es la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, documento base para una serie de esfuerzos de los parlamentos del mundo por abrirse a sus ciudadanos y de los cuales México forma parte.

En este encuentro además de dialogar sobre estos temas, también se abordarán otros de interés general y se firmará un memorándum de entendimiento para afianzar los lazos de cooperación en la realización de proyectos concretos entre los organismos organizadores.

Objetivos

En este contexto, se espera:

- Profundizar la materialización de los compromisos de los países en materia de transparencia.
- Generar inspiración y motivación a la acción, mediante la cual los participantes lleven a cabo sus aspiraciones y las transformen en iniciativas de acción reales que puedan conllevar un incremento en la importancia de la apertura para la región. Aún más, se espera que los países se interesen en replicar las propuestas del foro en sus respectivos países.
- Mediante la firma del memorándum de entendimiento entre Parlatino y ParlAmericas, producir convenios de colaboración, donde ambos sean aliados potenciales para trabajar y producir nuevas ideas orientadas a resultados, siempre promoviendo la apertura, la transparencia y la probidad en los países de la región.

PERFILES



**SEN. MARCELA GUERRA CASTILLO
PRESIDENTA DE PARLAMERICAS**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciada en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Cuenta con estudios en Historia de la Civilización en el Instituto Católico de París y en La Sorbona.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Senadora de la República para el período 2012 - 2018 por el estado de Nuevo León en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Diputada Federal en la LIX Legislatura (2003-2006), y en la LXI Legislatura (2009-2012) del H. Congreso de la Unión.
- Diputada Local en la LXIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León (2000 al 2003).
- Como miembro de la Unión Interparlamentaria (UIP) ha participado en diversos foros a nivel internacional legislando a favor de las mujeres.
- De 1984 a 1987, Coordinadora General del Teatro de la ciudad de Monterrey.
- De 1991 a 1994, Directora del Museo de Historia de Nuevo León.
- De 1994 a 1996, Directora del Museo de Historia Mexicana en Monterrey.
- En 1996 fue nombrada Directora de proyectos de conservación del Parque Fundidora.
- Secretaria de la Asociación Política Liberal Progresista en 2000.
- Fundadora y Consejera de Pacto Plural de Mujeres en 1998 y Presidenta de la Asociación Bienestar y Vida, AC de 1998 a 2001.
- Es autora de los libros "Crisol del temple", "La historia de la fundidora de hierro y acero de Monterrey" y "Contigo, Manual y Guía para las familias que viven en la discapacidad".
- De 1982 a 1987 colaboró con el periódico El Norte. En 1987 fue conductora del programa Buenos Días en el canal 8 de Monterrey y conductora del programa Evolución en el canal del Centro de Estudios de Métodos y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE) en Monterrey. En el 2002 fue comentarista político en el noticiero de la estación Núcleo Radio Monterrey. Ha sido colaboradora y editorialista en temas políticos en Televisa Monterrey y en la Mesa de Debate del programa "Según Ellas" de Milenio Televisión.



DIP. ELIAS CASTILLO GONZÁLEZ
PRESIDENTE DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

TRAYECTORIA PARLAMENTARIA

- Diputado de la República de Panamá para los siguientes periodos: 1989-1994, 1994-1999, 1999-2004, 2004-2009, 2009-2014.
- Presidente de la Asamblea Nacional, 2005-2006; 2006-2007.
- Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, 1972-1973.
- Miembro de la Asamblea Nacional de Representantes, 1972-1978.

PARTICIPACIÓN EN ORGANISMOS INTERPARLAMENTARIOS

- Asamblea General de la Unión Interparlamentaria (UIP), celebrada en Bonn, Alemania, 1978, manteniéndose activo desde entonces en este organismo internacional.
- Parlamento Latinoamericano, desde la reunión extraordinaria celebrada en La Paz, Bolivia en marzo de 1990.
- Parlamento Latinoamericano, como miembro de la Mesa Directiva, en el período 1995-1997 y 1997-1999.
- Parlamento Latinoamericano, como miembro del Consejo Consultivo, desde el 2000 al 2010.
- Miembro del Patronato de Virtual Educa.
- Miembro de la Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT).
- Co-Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) (Mayo 2011 – 2012).

CARGOS DESEMPEÑADOS

- Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, 1984-1989.
- Director Ejecutivo de Transporte, 1983-1984.
- Secretario General del Ministerio de Gobierno y Justicia, 1981-1984.
- Director Nacional de Migración y Naturalización, 1979-1981.
- Concejal del Distrito de Panamá, 1972-1978.
- Conciliador Laboral, Ministerio de Trabajo, 1971-1972.
- Inspector Docente en el Instituto Nacional, 1970-1971.



SEN. BLANCA ALCALÁ RUÍZ
SECRETARIA GENERAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas de Puebla.
- Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública.
- Candidata a Doctora en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Presidenta Municipal de Puebla, Puebla (2008-2011).
- Presidenta de la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (2009).
- Subsecretaria de Desarrollo Regional de la SEDESO del Gobierno del Estado de Puebla (2006-2007).
- Directora General del Instituto Poblano de la Mujer (2002).
- Delegada General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (1999-2000)
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla (1999).
- Diputada Local a la LVIII Legislatura (1996-1998).



**DIP. ADOLFO VALDERRAMA
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciado en Gerencia de Ventas: Mercadeo y Publicidad por la Universidad Latina.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Diputado, Asamblea Nacional de la República de Panamá (2009).
- Subdirector de primarias de la campaña del Partido Panameñista (2008).
- Secretario de la Secretaría Nacional de la Juventud (2006).
- Diputado segundo suplente (1998)



SEN. LUIS ALMAGRO LEMES
SECRETARIO GENERAL ELECTO DE LA OEA

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciado en Derecho por la Universidad de la República Uruguay en 1987.
- Realizó cursos de Diplomacia en el Instituto Artigas del Servicio Exterior en 1988.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Secretario General Electo de la OEA (18 marzo de 2015).
- Senador, República de Uruguay (2015-2020).
- Canciller de la República Uruguay (2010).
- Embajador de Uruguay en la República Popular China (2007-2010).
- Director de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Subdirector General Adjunto para Asuntos Económicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (2005).
- Co-presidente del Grupo de Negociaciones sobre restricción y prohibición del uso de Contaminantes Orgánicos Persistentes (art. D1 y D2 de la Convención).
- Presidente del GRULAC para las negociaciones de una Convención de Naciones Unidas sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes durante la 4ª y 5ª reuniones del Comité Intergubernamental de Negociación que tuvieron lugar en Bonn y Johannesburgo respectivamente (INC 4 y INC 5).
- Coordinador del G77 y China para Políticas y Medidas en las Negociaciones de Cambio Climático en las COP 5 en Bonn, COP 6 en La Haya y COP6bis en Bonn, así como las reuniones de los Órganos Subsidiarios de la COP de Cambio Climático (200-2001).
- Funcionario en la Embajada Uruguaya en Alemania (1998-2003).
- Coordinador Nacional del Grupo de Valdivia (1997-1998).
- Dirección General para Asuntos Políticos en la República Islámica de Irán (1996).
- Secretario y Encargado de Negocios en la Embajada de Uruguay en la República Islámica de Irán (1991-1996).
- Presidente del Comité de Cooperación Internacional de la Junta Nacional de Prevención del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas (1989 y 1991).
- Representante de Uruguay ante UNESCO (1988).



**SR. ROBERT DOUGLAS "ROB" NICHOLSON
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE CANADÁ**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciado en Artes por la Universidad de Queen.
- Licenciado en Derecho por la Universidad de Windsor.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Ministro Nacional de Defensa (junio de 2013-febrero de 2015).
- Ministro de Justicia (enero de 2007- julio de 2013).
- Presidente de la Cámara de los Comunes (febrero 2006 a enero de 2007).
- Ministro de Justicia y Fiscal General de Canadá a principios de 2007.
- Ministro Encargado de la Reforma Democrática (febrero de 2006 a enero de 2007).
- Consejero Regional del Niágara (1997), reelegido en 2000 y 2003.
- Ministro de Ciencia y Ministro responsable de la Pequeña Empresa (1993).
- Miembro del Parlamento Canadiense por el Partido Conservador (septiembre de 1984-octubre de 1993).
- Fiscal General de Canadá (1989-1993).



**DIP. LUIS EDUARDO QUIRÓS
REPÚBLICA DE PANAMÁ**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciado en Periodismo.
- Maestría en Administración de Empresas.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Diputado Electo por el circuito 8-8 por el Partido Panameñista en ese momento en alianza oficialista (2009).
- Jefe de bancada por ese colectivo en 2011.
- Presidente de la Comisión de Asuntos del Canal en la Asamblea Nacional. Durante la aprobación de la denominada "ley chorizo", Quirós votó con los otros diputados de gobierno a favor de que los proyectos de interés social no se les realice estudios de impacto ambiental, medida muy criticada por los ambientalistas (2011).
- Presentador del programa "Los Grandes de la Música" en la estación de radio Telemetro, más tarde, "El Oscar de la Fortuna", "Éntrese a Ganar", los especiales de verano "Hot Control", las coberturas de Carnaval, los concursos de "Bella y Señora", "Extraordinario" y la producción "Bailando por Un Sueño", entre otros (1983).



SEN. ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ

FORMACIÓN ACADÉMICA:

- Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México.

EXPERIENCIA PROFESIONAL:

- Senador de la República Mexicana desde 2012.
- Coordinador Parlamentario del Partido de la Revolución en la Cámara de Diputados (2009-2011).
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal (2005-2006).
- Secretario de Desarrollo Económico y Subsecretario de Gobierno del Distrito Federal.
- Secretario de Medio Ambiente del Distrito Federal (2000).
- Diputado en la LV Legislatura (1991-1994). Presidente de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Diputado Suplente en la LIII Legislatura (1985-1998).



**DIP. JOSÉ ROBERTO ALEJOS CÁMBARA
REPÚBLICA DE GUATEMALA**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad de Alabama, Estados Unidos de América.
- Tiene estudios de Derecho en la Universidad Rafael Landívar.
- Especializaciones en Técnicas Parlamentarias en la UIP, Ginebra, Suiza y en Política Internacional en la Universidad de Boston.
- Diplomado en Gestión Administrativa del Centro de Estudios Empresariales y El Programa de Alta Gerencia del INCAE, Nicaragua.
- Diplomado en Técnicas de Elocuencia en la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala.

EXPERIENCIA LABORAL:

- Director Ejecutivo de la Organización de la Sociedad Civil Kaslemal.
- Consultor en el Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional; y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Diputado al Congreso de la República de Guatemala, legislatura 1986-1991.
- Asesor del Congreso de la República de Guatemala y asesor electoral para varios candidatos.
- Integrante de la Asamblea Nacional Constituyente electa para elaborar la Constitución Política de 1985, actualmente vigente.
- Director del programa Cívico del Congreso y creador del Programa Niños y Niñas Diputados por un Día.
- Autor de La Guía del Legislador Guatemalteco, el manual sobre cómo elaborar proyectos de ley en tres versiones, y de un manual de Técnicos de Elocuencia.
- Diputado electo en 2008, el Pleno lo eligió como Primer Secretario de la Junta Directiva.
- Presidente del Congreso de la República para los periodos legislativos: 2009-2010, 2010-2011, y 2011-2012.
- Catedrático de Técnicas de Elocuencia.
- Capacitador autorizado por el proyecto de Negociación de la Universidad de Harvard. Catedrático en este tema para las Universidades: de Istmo, Universidad de San Carlos, Universidad Del Valle, Rafael Landívar y Universidad Panamericana.



**DIP. GINA GODOY ANDRADE
REPÚBLICA DE ECUADOR**

FORMACION ACADÉMICA

- Licenciada en Derecho por la Universidad Estatal de Ecuador, Facultad de Jurisprudencia (1987).

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Vicepresidenta de la Comisión de Justicia de la Asamblea (2013).
- Asambleísta por la Provincia del Guayas (2009). En este período impulsó leyes a favor de los derechos humanos y particularmente de las mujeres, como la ley sobre la trata de personas y la tipificación del femicidio como delito penal.
- Vicepresidenta de la mesa encargada de Justicia y Lucha contra la Corrupción.
- Representante de la Provincia del Guayas en la Asamblea Constituyente de 2007 por Alianza País.
- Formó parte del Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (Cepam) en 1997.



**SR. BERNARD TROTTIER
PARLAMENTO CANADIENSE**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Ingeniería en Ciencias por la Universidad de Alberta en 1988.
- Maestría en Administración de Empresas en la Escuela de Negocios Richard Ivey de la Universidad de Western Ontario en 1992.
- Tiene estudios en la Escuela de Altos Estudios Comerciales de París, la Universidad de Montreal / Escuela Politécnica de Montreal y la Universidad de Ottawa.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Secretario Parlamentario del Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales (septiembre de 2013).
- Miembro del Parlamento Canadiense por el Distrito de Etobicoke-Lakeshore (2011).
- Consultor de Gestión en Toronto en diferentes empresas.
- Gerente de Consultoría de Alto Nivel en el IBM Global Business Services.
- Presidente de la Etobicoke- Asociación Conservadora Lakeshore y de la Escuela Infantil Sunnylea Cooperativa.
- Entrenador en la Liga de Béisbol Royal York y la Liga de Fútbol Islington Rangers.



**DIP. ANA MATILDE GÓMEZ RUILOBA
REPÚBLICA DE PANAMÁ**

FORMACION ACADÉMICA

- Licenciada en Derecho por la Universidad de Panamá.
- Maestría en Criminología y Derechos Humanos por la Universidad de Panamá.

EXPERIENCIA LABORAL

- Procuradora General de la Nación (2000-2010).
- Directora de CESA-FUNDES, S.A.



**DIP. EPSY CAMPBELL
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciada en Economía por el Colegio Superior de Señoritas en 1980.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Diputada del Partido Acción Ciudadana para el periodo 2014-2018.
- Diputada del Partido Acción Ciudadana para el periodo 2002-2006, Jefa de Fracción del 2003 al 2006 y presidenta del Partido del 2005 al 2009.
- Coordinadora de la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas y Afrocaribeñas (1997-2001).
- Coordinadora del Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana (1996-2001).
- Integrante de la Alianza de Pueblos Afrodescendientes de América Latina y el Caribe.
- Integrante fundadora del Centro de Mujeres Afrocostarricenses.
- Consultora nacional e internacional en temas relacionados con el empleo, desarrollo de los pueblos, comunidades y mujeres afrodescendientes, derechos humanos de las mujeres, racismo, sexismo y discriminación, miembro del Parlamento Negro de las Américas.



**DIP. WADE MARK
PRESIDENTE DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES DE
TRINIDAD Y TOBAGO**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciatura en Economía y Política de la Universidad de las Indias Occidentales, San Agustín (1979).
- Estudia una Maestría en Administración de Empresas (MBA) en la Universidad de las Indias Occidentales.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Presidente de la Cámara de Representantes (desde junio 2010).
- Copresidente de la Rama de la Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA) Trinidad y Tobago y también ha servido como Presidente Regional (Caribe, América y la región del Atlántico) de la Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA).
- Senador de la oposición en 1990 y ha servido como senador en la cuarta, quinta, sexta, octava y novena legislaturas Parlamentarias (1990-2010).
- Ministro de Administración Pública e Información en el quinto Parlamento.
- Vice-Presidente del Senado en el sexto Parlamento republicano.
- Ha presidido varios comités parlamentarios, incluido el Comité de Cuentas Públicas Empresas (PAEC), y el Comité Selecto Conjunto designado para investigar las operaciones, la administración y gestión de los ministerios, organismos públicos y las empresas estatales.
- Miembro de varias comisiones parlamentarias durante su mandato parlamentario. De 2002 a 2010.
- Miembro del Congreso del Trabajo en Trinidad y Tobago.
- Subsecretario del Centro Nacional de Sindicatos.



**SEN. JORGE PEDRAZA
REPÚBLICA DE COLOMBIA**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciado en Derecho por la Universidad Externado de Colombia.
- Especialización en Gestión de Entidades Territoriales y experto en Telecomunicaciones.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Se ha desempeñado como concejal, diputado, representante a la Cámara y Senador de la República.
- Ha sido miembro de juntas directivas de instituciones departamentales y nacionales, al igual que Superintendente Delegado para Telecomunicaciones.
- Ha sido Vicepresidente de las Comisiones Quinta, Sexta y de Ética del Senado de la República.
- En Boyacá orienta y dirige RENOVACIÓN, que es la expresión política mayoritaria del departamento. Actualmente es vocero del Partido Conservador en el Senado de la República.
- Ha presentado iniciativas legislativas correspondientes a los sectores de transporte, comunicaciones, servicios públicos y educación, entre otros, que se han convertido en Ley de la República. Permanentemente ha realizado debates de control político en las Comisiones Constitucionales a las que ha pertenecido (Sexta de Cámara, Quinta y Sexta de Senado) y en las Plenarias de Cámara y Senado, razón por la cual la prensa nacional, con fundamento en un informe del proyecto Congreso Visible de la Universidad de los Andes, lo ha calificado como uno de “los duros del control político en Colombia”.
- Resalta la labor del otorgamiento de autonomía a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, el rechazo a la decisión de coprocesar residuos tóxicos en los altos hornos de la cementera Holcim, la defensa de los agricultores colombianos frente al TLC, la construcción de la doble calzada en la vía Briceño-Sogamoso y su oposición a la fusión de Telecom con Telmex, debate que evitó una negociación desventajosa para Colombia.
- Es un estudioso e impulsor de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Por tal razón participa continuamente en conferencias, foros y congresos nacionales e internacionales organizados por gremios, instituciones estatales, organizaciones privadas y universidades.



**SEN. ANTONIETA MÓNICA XAVIER YELPO
REPÚBLICA DE URUGUAY**

FORMACIÓN ACADÉMICA

- Licenciatura en Medicina por la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, de donde se graduó en 1985.
- Postgrado en Cardiología.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

- Presidenta del Partido Frente Amplio (agosto de 2012).
- Segunda candidata al Senado de la República por el Partido Socialista (2009).
- Senadora de la República reelecta por el Partido Socialista (2000-2005).
- Miembro de la Comisión Nacional pro Referéndum contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado y la Comisión Nacional por la Defensa de las Empresas Públicas (2004).
- Presidenta de la Comisión Permanente del Poder Legislativo (diciembre 2000 - marzo 2001).
- Tercera candidata al Senado de la República para las elecciones nacionales de octubre de 1999. Integró el equipo de campaña electoral designado por Tabaré Vázquez para las elecciones nacionales, en el área de organización y como responsable política del área publicitaria.
- Presidenta de la coalición de izquierda Frente Amplio.
- Delegada del Presidente del Frente Amplio, Tabaré Vázquez (1998).
- Presidenta de la Comisión Nacional de Organización del Frente Amplio (1997).
- Diputada Suplente del Partido Socialista por el Departamento de Montevideo (1995).

PARLAMERICAS: INFORMACIÓN GENERAL

PARLAMERICAS

-INFORMACIÓN GENERAL-

ParlAmericas, es una entidad creada originalmente como el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA) en cumplimiento de la Resolución 1673/99 adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Esta organización internacional (OI) representa una red independiente compuesta por las legislaturas de los Estados miembro de la OEA.

El Foro Interparlamentario de la Américas cambia de nombre en 2011 a ParlAmericas. ParlAmericas es el foro interparlamentario de los países que están geográficamente ubicados en el hemisferio americano. ParlAmericas es una red independiente, compuesta por las legislaturas nacionales de los 35 Estados de Norte, Centro y Sudamérica y el Caribe:

América del Norte: Canadá, Estados Unidos de América, Estados Unidos Mexicanos.

Caribe: Antigua y Barbuda, Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago.

América Central: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá.

América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela.

Los miembros de ParlAmericas se comprometen a promover la participación parlamentaria en el sistema interamericano. Asimismo, fomentan el desarrollo del diálogo interparlamentario de temas hemisféricos relevantes. A través de reuniones y actividades formativas, discusiones anuales y acciones de seguimiento, los miembros de ParlAmericas confirman su compromiso por mejorar el diálogo hemisférico y avanzar en los objetivos de la organización.

Conforme a una decisión tomada durante la 31ª Reunión del Consejo de Administración celebrada en Paramaribo, Surinam, el 15 de mayo de 2013, ParlAmericas tendrá su sede en Ottawa, Canadá. Su propósito es fomentar la participación parlamentaria en el sistema interamericano y contribuir al diálogo y a la cooperación interparlamentaria para el tratamiento de temas de relevancia hemisférica.

ParlAmericas tiene como objetivos:

- Contribuir al desarrollo del diálogo interparlamentario, tratando temas de la agenda hemisférica.

- Incrementar el intercambio de experiencias, diálogo y cooperación interparlamentaria en temas de interés común para los miembros.
- Ayudar a fortalecer el rol del poder legislativo en la democracia, y en la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos.
- Promover la armonización de la legislación y el desarrollo de la legislación entre los estados miembros.
- Contribuir al proceso de integración como uno de los instrumentos más apropiados para el desarrollo sostenible y armónico del hemisferio.

ParlAmericas está gobernada por un Consejo de Administración de acuerdo con los Reglamentos de ParlAmericas. Será responsable de realizar las actividades que le fueran delegadas por la Asamblea Plenaria de ParlAmericas. Para el manejo de las cuestiones que conciernen a ParlAmericas, el Consejo recibirá el apoyo de la Secretaría Internacional permanente. Los miembros del Consejo de Administración son miembros activos de sus respectivos parlamentos nacionales.

Los principales órganos del ParlAmericas son:

- **La Asamblea Plenaria.** Es el órgano más alto de decisión de la organización, compuesta por las delegaciones acreditadas de las legislaturas miembro de ParlAmericas.

La Asamblea Plenaria tiene los siguientes objetivos: puede pronunciarse sobre cuestiones de relevancia para los organismos de gobierno de los países del hemisferio (naturaleza política, económica, social, tecnológica o ambiental); puede emitir recomendaciones y resoluciones con respecto a dichas cuestiones; puede solicitar la adopción de iniciativas institucionales e instruir al Consejo de Administración de ParlAmericas para que actúe en tales instancias; elegir al Presidente de ParlAmericas, quien ocupará el cargo de Presidente del Consejo de Administración, al 1er Vicepresidente del Consejo y al Presidente del Grupo de Mujeres Parlamentarias; y puede ordenar al Consejo de Administración que constituya grupos de trabajo para que analicen cuestiones específicas o para que participen en la ejecución de tareas o proyectos específicos.

- **El Consejo de Administración.** Los miembros son elegidos por la Asamblea Plenaria y representan las cuatro subregiones del hemisferio. Tiene la responsabilidad legal de gobernar la institución y es responsable ante el conjunto de miembros al que sirve y debe mantenerlo informado.

Las principales funciones del Consejo son: proveer de continuidad a la institución; gobernar la organización a través de políticas y objetivos generales; garantizar que ParlAmericas tenga los recursos necesarios;

rendir cuentas al conjunto de miembros por las actividades de la institución y por la utilización de sus fondos; apoyar a la Secretaría Internacional permanente de la institución; elegir y nombrar al Director Ejecutivo de la institución.

- **El Comité Ejecutivo.** Está integrado por el Presidente de ParlAmericas, el Vicepresidente primero, Vicepresidente segundo, que es también el Presidente del Grupo de Mujeres Parlamentarias, y el Secretario y tesorero.

Al Comité Ejecutivo se le delega la autoridad de actuar por el Consejo en el cumplimiento de las responsabilidades fiduciarias del Consejo por medio de la participación en las actividades identificadas en este Estatuto y actuando por el Consejo durante el periodo entre reuniones del Consejo, en la medida de lo permitido y dentro de los límites establecidos en este Estatuto y en los Reglamentos.

- **El Grupo de Mujeres Parlamentarias.** Es un grupo de trabajo permanente de ParlAmericas cuyo presidente es elegido por la Asamblea Plenaria.

El Grupo de Mujeres se reúne cada año desde su creación, en 2003, por lo que sus actividades y reuniones fortalecen el trabajo que realizan las mujeres parlamentarias al brindar un espacio para compartir e intercambiar experiencias y conocimientos con una perspectiva de género. Asimismo, este grupo parlamentario de trabajo realiza dos reuniones al año: una bajo el nombre de “Encuentro Anual de Mujeres Parlamentarias”, y otra como “Reunión del Grupo de Mujeres”, que se lleva a cabo en el marco de la Asamblea General del organismo. Desde su creación han celebrado reuniones en 5 y 9 ocasiones, respectivamente.

- **La Secretaría Internacional.** Es la encargada de ejecutar los programas y proyectos de la organización, apoyar al Consejo de Administración y al Comité Ejecutivo, y actuar como memoria institucional; su sede se encuentra en Ottawa, Canadá.

El Consejo de Administración

De acuerdo con el reglamento interno, ParlAmericas es gobernada por el Consejo de Administración, el cual será responsable de realizar actividades que le encomiende la Asamblea Plenaria de ParlAmericas. Los miembros del Consejo son miembros activos de los respectivos parlamentos nacionales. Para mantener un equilibrio en la representación regional, el hemisferio se divide en cuatro subregiones: América del Norte, América Central, El Caribe y América del Sur; y está compuesto por:

- 3 representantes de los parlamentos de América del Norte y 3 de América Central; 4 de América del Sur y 4 del Caribe.
- Tres puestos son elegidos por la Asamblea Plenaria: El Presidente del Consejo, el 1er Vicepresidente y el Presidente del Grupo de Mujeres Parlamentarias, quien es también designado como el 2º Vicepresidente del Consejo de conformidad con el artículo 1.14.3 del reglamento.
- El ex presidente inmediato, un representante del país anfitrión de la próxima Asamblea y el Director General de ParlAmericas también forman parte del Consejo de Administración, sin derecho a voto.

El Consejo de Administración se reúne tres veces al año, incluyendo una en los márgenes de la Asamblea plenaria anual, y ofrece orientación sobre los mandatos y funciones de todas las comisiones.

El Consejo de Administración establece un Comité Ejecutivo de cuatro personas compuesto por:

- El presidente,
- El vicepresidente primero,
- El vicepresidente segundo y
- El secretario tesorero, quien es elegido de entre los miembros de la Junta.

El Comité Ejecutivo funciona virtualmente y se reúne en persona cuando es necesario. Su función primordial es controlar la implementación de la estrategia, la gobernanza, la ética y las comunicaciones de la organización. En las reuniones del Consejo de Administración los miembros discuten los avances y las propuestas de los Comités Permanentes, atendiendo los informes del Comité Ejecutivo, la Secretaría Internacional, y otros, y consideran las cuestiones más apremiantes de la organización.

Actualmente los miembros del Consejo de Administración son:

- Presidenta, Marcela Guerra Castillo, Senadora de México.
- 1er Vicepresidente, Germán Alcides Blanco Álvarez, representante de Colombia.
- 2a Vicepresidenta y Presidenta del Grupo de Mujeres Parlamentarias, Jennifer Simons, Presidenta de la Asamblea Nacional de Surinam.
- Tesorero, Michael L. MacDonald, Senador de Canadá.

- Directora General, Alisha Todd.

En 2014, se llevaron a cabo las siguientes reuniones:

- 33ª Reunión del Consejo de Administración, Santo Domingo, República Dominicana, 20 de marzo de 2014. Dicha reunión tuvo como objetivo discutir el presupuesto de la organización y explicar el plan de trabajo y el presupuesto para el siguiente año, además de aprobar propuestas relativas al encuentro de Grupo de Mujeres Parlamentarias y la 11ª Asamblea Plenaria.
- 34ª Reunión del Consejo de Administración, Ciudad de México, 23 de junio de 2014. El objetivo de la reunión fue recibir noticias de parte del personal de la Secretaría Internacional, aprobar propuestas con temas del encuentro del Grupo de Mujeres Parlamentarias y de la 11ª Asamblea Plenaria, aprobar el plan de trabajo y el presupuesto para el siguiente año.
- 6º Encuentro Anual del Grupo de Mujeres Parlamentarias, Ciudad de México, 24 de julio de 2014. Tuvo como objetivo conocer los logros en la relación a la garantía de igualdad de género: experiencias en la promoción de la legislación y programas que beneficien a las mujeres en sus países.
- Elección de la Presidenta de ParlAmericas. Santiago de Chile, septiembre de 2014.

DOCUMENTOS

EL GIRO PRAGMÁTICO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA¹

THAMY POGREBINSCHI

Del giro a la izquierda al giro pragmático

Cuando se evalúa el contexto del giro pragmático de las democracias en América Latina, dos condiciones propicias parecen ser importantes para entender esta serie de experimentaciones políticas, que intentan resolver las supuestas deficiencias de las instituciones liberales y promover políticas sociales más integrales mediante una combinación de representación, participación y deliberación. En primer lugar, el “giro a la izquierda”, surgido en 1998 en el continente a partir de las victorias electorales conseguidas por varios candidatos izquierdistas en el plano local y nacional. En segunda instancia, la ola de procesos constituyentes, que comprende tanto la aprobación de nuevas constituciones como amplias reformas llevadas a cabo por numerosos países de la región en diversas etapas de su transición o consolidación democrática. Estas condiciones no solo se superponen cronológicamente, sino que además coinciden esencialmente en sus implicancias. La primera ola constituyente, proceso durante el cual se reformuló la carta magna de varios países tras sus respectivas transiciones, pudo haber facilitado el giro a la izquierda, ya que los nuevos documentos abrieron las puertas a la descentralización y permitieron que los partidos políticos reingresaran a la disputa electoral. Por otra parte, la ola más reciente –generada a partir de 1999, cuando se adoptaron nuevas constituciones (principalmente en la región andina) o amplias reformas durante el proceso de consolidación– puede ser interpretada como un producto de ese giro a la izquierda.

El giro a la izquierda

La primera etapa del giro latinoamericano a la izquierda ocurrió a nivel local. Cuando se produjo el cambio de siglo, partidos políticos de tendencia izquierdista ya gobernaban decenas de ciudades importantes. Como demostró Goldfrank (2011), este ascenso experimentado a fines de la década de 1980 y en los años 1990 fue el efecto de una combinación marcada por la descentralización política, la crisis económica urbana y la transformación ideológica de los propios partidos. Este último cambio interno implicó un nuevo compromiso hacia la democracia, despertó un gran entusiasmo entre los ciudadanos decepcionados, que hasta hace poco no habían tenido la posibilidad de votar, y resultó particularmente atractivo en los partidos de izquierda, que no habían tenido la oportunidad de ejercer los gobiernos locales.

¹ Síntesis elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, del documento de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Consultado el día 30 de marzo del 2015, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/10084.pdf>

Debido al fuerte proceso de descentralización política que se registró en América Latina tras la transición desde los regímenes autoritarios, las elecciones en el plano local se convirtieron en una realidad. Aunque casi toda la región implementó reformas descentralizadoras (Campbell 2003), las características variaron considerablemente según el lugar. La descentralización administrativa proporcionó una mayor autonomía a escala local, mientras que la descentralización política delegó la autoridad pública en la sociedad civil, promoviendo la participación de los ciudadanos (que inicialmente se circunscribía al voto en las elecciones, pero luego ha sido ampliada sustancialmente por los gobiernos municipales izquierdistas).

En la década siguiente, tras una secuencia de victorias en las urnas posteriores al triunfo de Chávez en 1998, alrededor de dos tercios de los países del continente pasaron a ser gobernados por partidos políticos de izquierda. La “marea rosa”, que llevó al poder a agrupaciones dotadas de importantes estructuras de base y fuertes vínculos con los sindicatos y las organizaciones comunitarias, permitió que líderes pertenecientes a movimientos sindicales y sociales accedieran a la presidencia. Los analistas coinciden en que no hay una única “izquierda” y establecen numerosas tipologías para comprender sus diferencias internas (Panizza 2005, Castañeda 2006, Weyland 2009). Sin embargo, la diversidad de las “izquierdas” parece converger al menos en tres puntos: los objetivos programáticos partidarios de reducir la desigualdad social y económica, la apertura hacia la sociedad civil y la voluntad de afrontar nuevas experiencias en la política.’

La izquierda latinoamericana parece haber desarrollado un método de gobierno específico, con medios dirigidos a generar políticas sociales y bienes públicos que van más allá de las formas convencionales y superan los límites reconocidos de las instituciones liberales. A partir de entonces surgieron varias innovaciones democráticas en el terreno de la administración pública y, sobre todo, en lo que respecta a la toma de decisiones políticas. Las nuevas instituciones fueron diseñadas dentro del Estado y en un marco de conexión con la sociedad civil, lo que promovió mucho más que un mero diálogo entre los actores políticos y sociales.

Los cuerpos deliberativos, que incluyen la participación igualitaria de representantes gubernamentales y líderes pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, han adquirido un poder de consulta o decisión (en algunos casos, de carácter vinculante). En los últimos años, estos órganos ampliaron el alcance de la representación política y sus espacios y actores tradicionales, permitiendo así que los ciudadanos y los líderes de las organizaciones de la sociedad civil asuman funciones y demandas representativas. Aun cuando solo disponen de un poder de consulta, estos mecanismos logran un alto nivel de representatividad, ya que ofrecen un espacio para que los expertos y los ciudadanos se sienten juntos y deliberen acerca del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Los consejos de políticas públicas, compuestos por miembros gubernamentales y no gubernamentales del ámbito local y nacional, parecen ser una innovación adoptada de manera bastante recurrente por los partidos de

izquierda en América Latina. Estas experiencias se pusieron en práctica en contextos sociopolíticos tan diversos como Nicaragua, Venezuela y Brasil, países donde los consejos de desarrollo, por ejemplo, muestran distintos grados de eficiencia en lo que respecta a las relaciones de los actores sociales y políticos (Zaremborg 2011).

La ola constituyente

Las nuevas constituciones de tres países latinoamericanos (Venezuela, Bolivia y Ecuador) han incorporado recientemente el método de gobierno mencionado, que utiliza la participación social como un medio para alcanzar los objetivos programáticos partidarios y, en definitiva, reducir la desigualdad social y económica. Las oportunidades de participación política ya habían sido ampliadas en la mayoría de las cartas magnas promulgadas o reformadas en los años 1980 y 1990, durante el proceso generalizado de transición desde los regímenes autoritarios o la consolidación democrática. Sin embargo, la nueva ola constituyente en la región andina apuntó claramente a institucionalizar no solo los mecanismos directos, sino también los participativos, deliberativos y “comunales”, con el objeto de sustituir las instituciones liberales de representación política y garantizar la sostenibilidad del nuevo proyecto democrático de la izquierda.’

La Constitución Bolivariana de Venezuela

Venezuela inauguró la reciente ola constituyente cuando Chávez, inmediatamente después de ser electo, cumplió su promesa de campaña: convocó una asamblea para reescribir la carta magna y someter luego la decisión a un referéndum. La nueva Constitución fue aprobada por voto popular en 1999 e incluyó artículos que institucionalizaron diversos mecanismos de democracia directa e instrumentos orientados al control social y la participación popular. El artículo 6 dice que el gobierno de Venezuela “es y será siempre democrático, participativo, electivo”; de este modo, deja explícita la combinación de formas participativas y representativas, cuya presencia se torna más clara a partir del artículo 72, que señala que “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”. El texto permite someter a referéndum “aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional” (artículo 73) y “los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República” (artículo 74). Los propios ciudadanos no solo pueden solicitar en este último caso un referéndum derogatorio, sino que también cuentan con la posibilidad de recurrir al procedimiento de voto popular para proponer enmiendas a la Constitución y aprobar reformas presentadas por la Asamblea Nacional (artículos 341 y 344); por otra parte, están habilitados para sugerir nuevas leyes (artículo 204) y convocar una asamblea constituyente (artículo 348).

Bolivia y Ecuador

Esto también es válido para las otras cartas magnas recientemente sancionadas en los países andinos. La nueva Constitución de Bolivia, aprobada a comienzos de

2009 mediante un referéndum convocado por el presidente Evo Morales y su Movimiento al Socialismo (MAS), proclama en el artículo 11 que la República "adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria". La democracia boliviana es "directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa"; se ejerce de manera "representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto"; finalmente, es "comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (sic)". Queda clara la experimentación política resultante de esta mezcla, sobre todo cuando la Constitución agrega que las asambleas y los cabildos tienen carácter deliberativo.

En Ecuador, los procedimientos y resultados fueron bastante similares a los obtenidos en Venezuela y Bolivia. Rafael Correa asumió la presidencia en 2007, después de prometer durante su campaña electoral que convocaría una asamblea constituyente. Finalmente, ese órgano elaboró la vigésima Constitución del país, aprobada luego en un referéndum popular. La extensión de la propia carta magna (compuesta por 444 artículos y decenas de Disposiciones Transitorias) encuentra su correlato en la declaración de derechos, sobre todo los derechos de participación, que abarcan por sí solos un capítulo completo. Asimismo, un título entero con 142 artículos está dedicado a la "participación y organización del poder"; el primero de esos puntos define el principio de participación: "Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano". A continuación, la Constitución deja en claro que "la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria" (artículo 95).

¿Una revolución sin revolución?

Se puede decir, al menos en el caso de la región andina, que la izquierda latinoamericana lleva adelante su programa mediante procesos constituyentes; los países cambian su estructura jurídica básica y evitan los escenarios de revuelta, violencia o revolución (Cameron y Sharpe 2010:65). La apelación al poder constituyente refleja la aspiración izquierdista, que consiste en crear mecanismos de democracia directa, asegurar una mayor participación y reducir la exclusión política. Más aún, existe el propósito de "refundar" el sistema político y generar el espacio para que surja un modelo de democracia totalmente nuevo, capaz de incluir en el proceso de toma de decisiones a los grupos tradicionalmente marginados y de facilitar su acceso a los derechos sociales y los bienes públicos. Subyace allí un intento revolucionario manifiesto, que hace pensar en una "revolución sin revolución" o "revolución-restauración", es decir, una transformación como "documento histórico real", de acuerdo con los términos

utilizados por Gramsci (1949) al definir la revolución pasiva. Como declaró en una oportunidad Carlos Romero, miembro de la Asamblea Constituyente de Bolivia, "estamos tratando de resolver las contradicciones históricas".

Queda por ver si será posible superar las contradicciones históricas y si las "revoluciones de papel" (Partlow 2009) de América Latina podrán ir más allá del texto constitucional y trascender a los partidos y presidentes que respaldaron la acción. Las profundas reformas institucionales llevadas a cabo en los últimos años en la región son, en gran medida, el resultado de lo realizado por las organizaciones partidarias y los presidentes. Dado que sus iniciativas otorgaron derechos sociales y económicos sin precedentes a los grupos más desfavorecidos, pero también concedieron un poder considerable al Ejecutivo, las voces críticas no dudan en catalogar a estas cartas magnas como un producto del populismo. Algunos expertos sostienen que el principal desafío de las nuevas constituciones latinoamericanas radica en compatibilizar un sistema marcadamente presidencialista con un esquema robusto de participación popular (Gargarella 2008; Cameron y Sharpe 2010). Lo que aún no se sabe es si la fuerte presencia del Ejecutivo alentará o desalentará la participación popular en el largo plazo.

De la desafección al experimentalismo político

Después de luchar durante décadas por la democracia, América Latina parece haber aprendido que los medios políticos antidemocráticos no favorecen el cumplimiento de los fines democráticos. La izquierda de la región, por su parte, parece haber comprendido que esos medios antidemocráticos tampoco son necesarios para lograr cambios sociales radicales. En gran medida, la "Revolución Bolivariana" de Chávez está basada en una Constitución, y su "Socialismo del Siglo XXI" se apoya en instituciones liberales: elecciones libres y justas, competencia entre partidos políticos, separación de poderes, Estado de derecho y protección equitativa de los derechos. Independientemente de las disputas en torno al carácter populista o incluso autoritario del gobierno (Diamond 2008; Hawkins 2010; Corrales y Penfold 2011) y de las acusaciones por el desmantelamiento del anterior sistema de partidos (Mainwaring 2012), hay que reconocer que las instituciones representativas fueron totalmente preservadas durante el largo período que Chávez permaneció en el poder. Y esta observación puede hacerse extensiva a otros países de América Latina: todos los gobiernos izquierdistas mantuvieron las instituciones básicas de la democracia representativa (Madrid, Hunter y Weyland 2011:141). Por si esto fuera poco, se diseñaron mecanismos de democracia directa e innovaciones participativas para ampliar el alcance de la democracia y concretar el fin social perseguido.

Mediante la ampliación de los medios democráticos, las innovaciones participativas han demostrado ser aptas para corregir varios límites de la democracia representativa: algunos mecanismos permiten superar deficiencias como el clientelismo; otros parecen generar una mayor receptividad en el Poder Legislativo y logran efectos positivos en el sistema de partidos; en conjunto,

tienden a restablecer la confianza política y la satisfacción con la democracia en el continente. Mediante la participación política más eficaz, los gobiernos en América Latina han demostrado su capacidad para alcanzar el objetivo de la democracia: las innovaciones participativas mejoran la redistribución de bienes públicos, incluyen en el proceso político a las minorías y los grupos desfavorecidos, atienden sus necesidades a través de políticas y derechos y, en conjunto, contribuyen a generar una mayor igualdad socioeconómica en el continente. Si todo esto es cierto, el experimentalismo político puede convertirse en una solución contra la desafección, y la forma pragmática de gobierno, en un antídoto para combatir la apatía frente a la democracia.

Una combinación de representación y democracia directa

La primera forma de experimentación política instrumentada en las nuevas democracias de América Latina buscó combinar los mecanismos representativos y directos. Las constituciones de Venezuela y Brasil realizan una clara diferenciación entre participación electoral y participación directa. Además de elegir representantes para que actúen en su lugar, los ciudadanos pueden votar o emitir su opinión sobre asuntos importantes a través de un referéndum o plebiscito, proponer leyes significativas mediante una iniciativa popular y –allí donde se encuentra institucionalizada la figura de la revocatoria, como herramienta complementaria o dentro de los tres medios habituales de democracia directa– poner fin al mandato de los representantes. Los mecanismos de democracia directa pueden ser obligatorios o facultativos (regulación legal/constitucional), vinculantes o consultivos (términos absolutos o relativos de la resolución), proactivos o reactivos (alteración o mantenimiento del status quo) y de arriba hacia abajo o viceversa (iniciación por parte del gobierno o de los ciudadanos). Sin embargo, hay algo que todos ellos tienen en común: conllevan el voto. Por lo tanto, queda claro que “no buscan suplantar la democracia representativa, sino servir como válvulas intermitentes de seguridad contra el comportamiento perverso o insensible de las instituciones representativas y los políticos” (Altman 2011: 2).

En realidad, los mecanismos de democracia directa se utilizan en América Latina desde antes de que se iniciara el proceso de reformas constitucionales asociadas con la tercera ola de democratización (Altman 2011). En todo el continente, eran apenas cinco los países que no habían recurrido nunca a uno de esos dispositivos: República Dominicana, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua. Altman (2011) muestra que, desde el comienzo de la tercera ola en 1978 hasta 2009, la región ha presenciado 55 experiencias de democracia directa, que totalizaron 112 votaciones. El uso de esos mecanismos fue impulsado mayoritariamente por los gobiernos (85% de los casos), y solo cuatro países (Bolivia, Colombia, Uruguay y Venezuela) han tenido hasta ahora formas de democracia directa iniciadas por los ciudadanos. Uruguay cuenta, sin lugar a dudas, con la mayor experiencia, ya que suma 18 votaciones directas durante el período analizado por Altman (6 plebiscitos obligatorios, 5 iniciativas populares y 7

referéndums). Lo sigue Ecuador, que en sus 9 episodios asociados con el uso de estos dispositivos democráticos ha sometido 39 cuestiones al voto directo de los ciudadanos (2 plebiscitos obligatorios, 19 plebiscitos facultativos consultivos y 18 plebiscitos facultativos vinculantes). En cuanto a los otros países latinoamericanos, no se puede decir que en los últimos treinta años de su historia hayan hecho un uso significativo de los mecanismos de democracia directa: hubo 6 episodios en Venezuela, 4 en Panamá, Colombia, Bolivia y Chile, 2 en Perú, Guatemala y Brasil, mientras que Argentina y Costa Rica emplearon una sola vez esos dispositivos.

Podría decirse que los asuntos sometidos a votación directa no siempre han sido demasiado trascendentales. De acuerdo con lo señalado por Altman, casi dos tercios de las veces en que el continente recurrió a los mecanismos de democracia directa estuvieron relacionadas con cuestiones de diseño institucional o políticas coyunturales (extensión de mandatos, reelección presidencial, tipo de elección presidencial, estatus legal de los partidos, formación de asambleas constituyentes, etc.). En cambio, han sido menos frecuentes las votaciones directas sobre temas fundamentales, cuyo tratamiento implicaba adoptar decisiones sobre políticas específicas. Apenas en 20 ocasiones los ciudadanos latinoamericanos tuvieron la oportunidad de usar mecanismos de democracia directa para expresar sus opiniones o decidir acerca de un servicio básico proporcionado tradicionalmente por el Estado (como jubilaciones, educación, telecomunicaciones, infraestructura, agua, electricidad o salud). De esos 20 hechos, 9 ocurrieron en Uruguay, y el resto tuvo lugar en solo cuatro países: Ecuador, Colombia, Bolivia y Panamá (Altman 2011: 115).

La desafección política sería entonces una razón para explicar la institucionalización generalizada de los mecanismos de democracia directa en América Latina. Mientras tanto, su uso reflejaría un intento de corregir ciertos déficits del sistema representativo, lo que guarda relación con la utilización masiva de estos dispositivos para abordar cuestiones de rediseño institucional (mandatos, elecciones, partidos, asambleas constituyentes). Resulta interesante comprobar que Uruguay, el país con mayor experiencia en mecanismos de democracia directa, es precisamente el que goza de la mejor reputación continental en materia de sistema representativo y calidad democrática.

La profundización del compromiso ciudadano

Para lograr una mayor eficacia, la participación política fue más allá de las elecciones de representantes y de la votación directa sobre temas importantes. Después de los períodos de transición, la resistente sociedad civil latinoamericana impulsó formas de movilización y compromiso con fines políticos, buscando que la participación trascendiera a los procesos electorales; muchas veces, esos intentos fueron motivados precisamente por el descontento de los resultados alcanzados en los comicios. Manifestaciones, protestas, marchas, vigiliadas, ocupaciones, piquetes, concentraciones, huelgas, sentadas y peticiones: todas estas formas de participación han sido muy relevantes en el proceso de democratización de

América Latina, y varios hechos jugaron un papel determinante y generaron importantes consecuencias políticas (por ejemplo, las protestas del sector estudiantil denominado “Caras pintadas”, consideradas decisivas dentro del proceso que condujo a la destitución del presidente brasileño Fernando Collor de Mello en 1992). Independientemente de la relevancia que adquieran, estas modalidades de movilización y compromiso social suelen derivar en una presión política, pero no conllevan una forma real de participación.

En América Latina, como en cualquier otro lugar, la desafección política intensifica las demandas de los ciudadanos. La consolidación de la democracia, por su parte, también contribuye al desarrollo de personas más críticas (Norris 1999). La insatisfacción generalizada por el funcionamiento poco democrático de las instituciones representativas parece haber alentado a las organizaciones de la sociedad civil y a los partidos políticos a alinearse para, de manera conjunta, buscar soluciones innovadoras a los problemas locales y promover las políticas deseadas. Con una larga experiencia, adquirida durante décadas de lucha por la democracia y contra el autoritarismo, la sociedad civil latinoamericana estaba preparada para avanzar un paso más. En lugar de participar contra sus gobiernos, podía tener la chance de participar con sus gobiernos y, de alguna manera, dentro de ellos.

Una combinación de representación, participación y deliberación

La segunda forma de experimentación política instrumentada en las nuevas democracias de América Latina combina la representación con la participación y la deliberación. Junto con la sociedad civil, los gobiernos diseñan instituciones innovadoras, que contemplan medios verdaderamente eficaces para que las personas intervengan. Lo que se inició con el presupuesto participativo en Porto Alegre, hoy incluye una amplia gama de prácticas a escala local y nacional, que permiten que los ciudadanos desempeñen un papel más importante y se involucren poco a poco en la elaboración, la implementación y la evaluación de políticas públicas. A lo largo de las diversas etapas del ciclo, los ciudadanos deliberan en torno a sus preferencias, fijan prioridades junto con los representantes gubernamentales y gestionan recursos locales, participando de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones.

En los últimos años, América Latina puso en funcionamiento un amplio universo de innovaciones participativas: consejos locales y nacionales de políticas públicas, consejos comunales, consejos consultivos, conferencias nacionales, consejos de desarrollo municipal, planificación urbana participativa y una larga lista de prácticas menos institucionalizadas, además de cientos de iniciativas presupuestarias diseminadas en todo el continente. El múltiple espectro de actividades llevadas a cabo por los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil implica mucho más que un mero control social. La presencia de estos innovadores mecanismos democráticos permite, entre otras cosas, intervenir en el diseño de políticas, jugar un papel importante en la planificación urbana, tomar decisiones relacionadas con la asignación de presupuestos municipales,

gestionar el suministro de servicios, administrar el acceso a los bienes públicos, deliberar acerca de las prioridades en materia de políticas gubernamentales y realizar propuestas y recomendaciones a los encargados de formular esas políticas. Nunca había habido medios democráticos tan diversos, ni una participación política tan efectiva.

Estas formas de participación son muy variables. No todas las innovaciones participativas incluyen la deliberación. No todas las modalidades que incluyen deliberación concluyen en la toma de decisiones; algunas consisten simplemente en una consulta. No todas las determinaciones alcanzadas a través de innovaciones con deliberación y toma de decisiones son vinculantes; algunas constituyen meras recomendaciones. No todas las innovaciones participativas se expanden a escala nacional; en realidad, la mayoría se desarrolla solo en el ámbito local. No todas esas innovaciones son impulsadas por el gobierno, y no todas aquellas impulsadas por la sociedad civil reciben el respaldo gubernamental. Además, no todas son producto de gobiernos de izquierda. El éxito inicial del presupuesto participativo parece haber convencido a los partidos de centro y de derecha –y a organismos multilaterales, como el Banco Mundial– de que estas innovaciones resultan útiles para lograr servicios públicos eficientes y mejorar la gobernanza (Avritzer 2009, Hawkins 2010, Goldfrank 2011). Todos los elementos mencionados representan facetas del experimentalismo político que caracteriza a la actual democracia en América Latina.

Reforzar la representación mediante la participación

En México, estas innovaciones han creado nuevos canales entre los ciudadanos y los representantes electos, conformando así una alternativa frente al clientelismo (Selee 2009). A fines de la década de 1990, muchos gobiernos locales en todo el país emprendieron iniciativas participativas, que derivaron en diversas experiencias con diferentes grados de éxito; algunas de ellas redujeron el clientelismo y establecieron vías de comunicación más públicas y transparentes para que las personas hicieran oír su voz en asuntos internos. Selee muestra que en Nezahualcóyotl y Tijuana, por ejemplo, las comunidades vecinales electas y los órganos de planificación participativa ayudaron a generar nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado. En Tijuana, el sistema de planificación también promovió una amplia deliberación pública sobre las prioridades municipales y produjo un acercamiento entre la sociedad civil y los funcionarios gubernamentales. Surgieron nuevos patrones en la selección del liderazgo, que permitieron que se incorporaran a la administración pública algunos ciudadanos que habían asumido un papel activo en las instituciones participativas (2009: 62-83).

Como demuestra esta experiencia, para que las innovaciones participativas tuvieran éxito en México, fue determinante el hecho de poder incluir en el proceso a los partidos políticos y sus grupos afines, en lugar de sortearlos. Al evaluar cómo incide la combinación entre representación y participación en el fortalecimiento de

la democracia, Selee llega a una conclusión muy clara: "La innovación participativa otorga poder a los ciudadanos; no porque eluda los partidos políticos, sino porque los acerca a los ciudadanos y los obliga a competir por el apoyo popular" (2009: 83). En un sistema político altamente partidista, que ha sido dominado por un único partido durante un período increíblemente largo, este resultado marca que las innovaciones mencionadas tienen un gran potencial para corregir deficiencias del sistema representativo.

En Bolivia y Ecuador, las innovaciones participativas también evidencian un impacto positivo sobre los partidos políticos y el sistema partidario. Tras analizar la experiencia de las agrupaciones indígenas y su estímulo a la innovación institucional en los gobiernos locales, Van Cott (2008) destaca que ese desarrollo ayuda a los intendentes a establecer vínculos personales de lealtad y confianza con los votantes. Mediante las modalidades participativas y deliberativas, los partidos políticos basados en movimientos indigenistas aumentaron el control comunitario sobre las autoridades electas y lograron una mayor transparencia en las áreas de presupuesto y gastos (2008:13).

En un tercer tipo de ejemplo, Brasil también demuestra cómo se fortalecen las instituciones representativas a través de estas innovaciones democráticas, que combinan representación con participación. Las conferencias nacionales de políticas públicas, una experiencia promovida por el Ejecutivo federal junto con organizaciones de la sociedad civil, reúnen a ciudadanos de a pie, agrupaciones sociales, empresarios privados y representantes electos de los tres niveles de gobierno, que deliberan y acuerdan una agenda común para el país.

¿Hacia un nuevo modelo de democracia?

Poco a poco, las "democracias con adjetivos" (Collier y Levitsky 1997) surgidas en la tercera ola de democratización están siendo desplazadas. Los sistemas "delegativos" (O'Donnell 1993), los "defectuosos" (Merkel 2004) y las "pseudodemocracias" (Diamond, Linz y Lipset 1989) de América Latina parecen ceder paso gradualmente a la democracia pragmática, una nueva forma experimental de gobernanza que combina la representación, la participación y la deliberación como medios para alcanzar los fines sociales. El futuro mostrará si se trata de una forma sostenible y capaz de trascender a los gobiernos de izquierda que la impulsaron.

En cualquier caso, la mayor institucionalización de las innovaciones participativas en el marco de la democracia representativa parece indicar algo: si han transcurrido más de tres décadas desde el supuesto inicio de la tercera ola de democratización y la democracia latinoamericana aún no se ajusta al protocolo liberal, tal vez nunca lo haga. Como intenté mostrar en el presente trabajo, el continente ha dado un giro en su proceso de democratización; al evaluar el funcionamiento de las instituciones representativas, no se debe subestimar el papel jugado por las innovaciones participativas. También es necesario que las encuestas de opinión pública realizadas en los países de la región consideren las

numerosas experimentaciones democráticas. Sería un primer paso, que permitiría analizar luego el verdadero impacto en los niveles de confianza política y satisfacción con la democracia.

La intensificación del experimentalismo político en América Latina plantea importantes preguntas acerca de cómo se evalúa la calidad democrática. Las medidas y los índices conocidos no tienen en cuenta los cambios institucionales producidos en la región a partir de la mayor adopción de innovaciones participativas. Por otra parte, tampoco reconocen que es posible configurar nuevas formas de democracia, y que no todas las democracias deben seguir el paradigma liberal. Es necesario establecer nuevos criterios para explicar la experimentación democrática ocurrida en América Latina y para evaluarla en función de sus propios principios y valores, en el contexto de su propio proceso de democratización, en lugar de hacerlo según los estándares desarrollados en otros contextos y otras épocas.

Cuando hay que realizar una evaluación de América Latina, cada vez son más las voces que cuestionan el uso de patrones basados en los procedimientos de la democracia liberal y la idea de ella como una aspiración universal (Van Cott 2008; Buxton 2011). Como afirman López Maia y Lander en relación con el caso venezolano, la democracia se concibe “no solo como el libre ejercicio de libertades civiles y derechos políticos, sino también, de una manera muy empática, como la justicia y la igualdad social” (2011: 63). Desestimar el experimentalismo político ocurrido en América Latina en los últimos años implica “negar la pluralidad en las formas democráticas y la legitimidad de los modelos democráticos endógenos” (Buxton 2011).

Es indispensable evaluar correctamente el experimentalismo participativo/deliberativo y su conexión con las instituciones representativas para explicar las continuas falencias de estas últimas. El estudio especializado de la democratización latinoamericana debe ampliarse para abordar nuevas posibilidades, como el giro pragmático descrito en este trabajo. Si se deja de lado el paradigma liberal y se reconoce la validez del nuevo modelo experimental de democracia, América Latina estará en condiciones de suministrar recetas innovadoras y creativas para mejorar también la calidad de la democracia en cualquier otro lugar del mundo.

LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO: HISTORIA Y LABORES

La Alianza para el Gobierno Abierto fue lanzada en 2011 con el fin de proveer una plataforma internacional para reformadores internos comprometidos con la necesidad de que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde entonces, la membresía de la OGP ha pasado de 8 a 63 países. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto.

México es uno de los ocho países fundadores; y como tal, el gobierno presentó su Plan de Acción, en septiembre de 2011. A partir de entonces, el Gobierno de México ha mantenido su compromiso con la Alianza. La continuidad del proceso local de la OGP está garantizada en gran medida debido a la participación tanto de las organizaciones de la sociedad civil y el IFAI. El gobierno tiene como objetivo compromisos ambiciosos, y se preparó para co-presidir, junto con Indonesia, la Alianza a partir de octubre de 2013. Actualmente, como representantes del Gobierno de México, Jacqueline Peschard es Comisionada y Julián Alfonso Olivas Ugalde, Subsecretario del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto. Después de septiembre de 2014, México ejerce la presidencia de la Alianza en solitario.

Cumbre de la OGP en Londres, 2013

La Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto² se celebró, en 2013, en Londres, los días 31 de octubre y 1 de noviembre, con la participación de más de mil delegados de más de 60 países.

A dos años de haberse lanzado la Alianza, la Cumbre de Londres fue presentada como una oportunidad para consolidar el movimiento por el gobierno abierto y darle un nuevo impulso, reflexionar sobre lo que funciona y lo que no, e inspirar a todos los participantes a volver a sus países con más herramientas para promover una agenda de reformas aún más ambiciosa.

Los participantes de la Cumbre—incluyendo representantes de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno—compartieron experiencias de sus respectivos países y proporcionaron ejemplos reales de cómo la apertura puede mejorar los servicios públicos, impulsar el crecimiento económico, reducir la pobreza y la corrupción y restaurar la confianza pública en el gobierno. A cada gobierno que participó en Londres se le invitó a anunciar un nuevo y ambicioso compromiso de gobierno abierto para integrarlo en su plan de acción en la OGP.

²Alianza para el Gobierno Abierto, *Cumbre de Londres, 2013*. Consultado el 01 de abril de 2015 en: <http://www.opengovpartnership.org/es/involúcrate/cumbre-londres-2013>.

También, en uno de los avances más significativos alcanzados en la Cumbre de Londres, se anunció el lanzamiento de cinco grupos de trabajo temáticos, cuatro alianzas estratégicas con organizaciones multilaterales y la convocatoria al Premio de Gobierno Abierto.

Los cinco grupos de trabajo instaurados, mismos que todavía están en proceso de operacionalización, son: apertura fiscal, datos abiertos, apertura parlamentaria, transparencia de la industria extractiva, y acceso a la información.

Estrechamente vinculados con la delimitación temática utilizada para la división de los grupos de trabajo, las áreas en las que la OGP espera avances en el futuro próximo son:

1. **Datos abiertos:** abrir radicalmente los datos del gobierno para impulsar iniciativas empresariales, el crecimiento y la rendición de cuentas
2. **Integridad del gobierno:** lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la democracia a través de un gobierno transparente;
3. **Transparencia fiscal:** garantizar que los contribuyentes puedan “seguir al dinero”;
4. **Otorgar mayor poder a los ciudadanos:** transformar la relación entre los ciudadanos y los gobiernos;
5. **Transparencia de recursos naturales:** garantizar que los recursos naturales y los ingresos procedentes de las industrias extractivas se utilicen para el beneficio público, no para llenar los bolsillos de las élites corruptas.

De acuerdo con los organizadores, la agenda de la Cumbre de Londres reflejó los siguientes objetivos que la OGP considera fundamentales:

- *Defender el espacio para la participación de la sociedad civil:* Para que el gobierno responda a las demandas ciudadanas es esencial contar con una sociedad civil activa e independiente que colaborar con el gobierno y lo desafíe cuando es necesario. Esto requiere garantías básicas referentes al espacio que la sociedad civil tiene para participar, incluyendo la libertad de asociación, expresión y de prensa.
- *Compartir inspiración proveniente de experiencias de la Alianza:* La Cumbre presentó una oportunidad para compartir historias inspiradoras de los países participantes en la OGP que motiven a otros reformadores nacionales y activistas de todo el mundo. Durante la Cumbre se contó con charlas relámpago por parte de los finalistas de la competencia 'Puntos Brillantes' quienes compartieron sus historias de éxito en la OGP con sus pares.
- *Garantizar la rendición de cuentas referente a resultados:* Los compromisos por sí solos no son suficientes; éstos deben traducirse en acciones concretas que provean resultados. Una vez que un país se incorpora a la OGP el resto del mundo está observando para ver cuánto se ha avanzado. En la Cumbre se presentaron los primeros informes de resultados del Informe de Avance del Mecanismo Independiente de Reporte (IRM, por sus

siglas en inglés) para los ocho países fundadores de la Alianza y se discutió lo aprendido en el primer año de implementación de compromisos.

- *Promover compromisos ambiciosos*: El Reino Unido pidió a cada país participante presentar un compromiso emblemático durante la Cumbre para destacar los compromisos más ambiciosos e innovadores durante los dos días del evento. Además, se fomentó un debate sobre algunas de las "nuevas fronteras" del gobierno abierto que hasta la fecha han estado en su mayor parte ausentes de los planes de acción de la OGP.

Orígenes: la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria

Cada vez más, los parlamentos del mundo han adquirido una mayor importancia en los escenarios políticos nacionales. En México, la cada vez más vibrante dinámica democrática deposita en el Poder Legislativo una tarea fundamental para garantizar el funcionamiento de los mecanismos de división de poderes, necesarios para garantizar el carácter democrático del gobierno. Como una consecuencia directa de ello, las organizaciones de la sociedad civil están volteando a ver cada vez más a sus poderes legislativos, al caer en cuenta de que se trata de la instancia gubernamental más cercana y que alberga a sus representantes directos frente a los otros poderes del Estado. Así, el número de organizaciones dedicadas al seguimiento parlamentario no ha hecho sino incrementar dramáticamente en los últimos años.

Esto, huelga decir, ha provocado la apertura de nuevos canales de comunicación entre sociedad y gobierno. Luego, el Grupo de Trabajo sobre Apertura Legislativa busca fomentar un creciente trabajo en el sentido de abrir el trabajo parlamentario para mejorar su accesibilidad a la sociedad. Muchos congresos nacionales han aprovechado las oportunidades de los medios digitales para publicar sus trabajos y difundirlos entre la sociedad. Para el caso mexicano, el Canal del Congreso es un caso paradigmático de éxito a nivel mundial.

Sin embargo, no se trata únicamente de incrementar los canales de rendición de cuentas. Se necesita también, y es incluso más importante, una ciudadanía consciente y dispuesta a dialogar y demandar a sus representantes resultados concretos en materia de buen gobierno. Es, en última instancia, un esfuerzo conjunto que no debe provenir únicamente de los gobiernos, sino primera y crucialmente, de la sociedad.

Con ello en mente, durante 2012, una serie de organizaciones no gubernamentales lanzó la *Declaración sobre Transparencia Parlamentaria*, iniciativa que pretende fomentar un intercambio constante entre representantes y ciudadanos en torno al proceso legislativo de cada país. Es importante, por lo demás, hacer notar que **el Senado de la República, por intercesión de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue el primer congreso en adherirse a la Declaración.**

La Declaración cuenta con cuatro secciones principales:

1. **Promover una cultura de transparencia:** consiste en la adopción de las medidas necesarias para que el público tenga las garantías legales para ejercer su derecho de acceder a la información pública. Al mismo tiempo, implica una serie de esfuerzos de socialización de la dinámica parlamentaria, de modo que la ciudadanía entienda el funcionamiento de sus congresos.
2. **Transparentar la información parlamentaria:** Garantizar la publicación de todo tipo de información sobre la actividad parlamentaria: informes de actividades, diario de los debates, legislación aprobada y sentido de los votos de los legisladores, etc.
3. **Facilitar el acceso a la información parlamentaria:** Uso de canales diversos para la difusión de la información sobre las actividades legislativas, de modo que el ciudadano pueda acceder a ella sin mayor complicación técnica o práctica. No solo es necesaria la ampliación en la cobertura mediática, sino también procurar un lenguaje accesible que permita que cualquier ciudadano, sin importar su nivel educativo, pueda acercarse a las decisiones y acciones de su congreso.
4. **Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria:** Aprovechamiento de las herramientas tecnológicas para maximizar la difusión del trabajo legislativo y la interacción con la ciudadanía que la consulta. El acceso electrónico debe ser abierto y sin la necesidad de registro.

Ahora, si bien estas cuatro secciones están íntimamente relacionadas entre sí, es importante la separación que la Declaración hace de ellas, en vista de que permite la identificación de medidas muy específicas (e.g., asegurar el acceso físico de los ciudadanos a su congreso) que implican compromisos sencillos y concretos.

El nacimiento del Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa, entonces, pretende materializar el espíritu y los principios de la Declaración. Así, en abril de 2013, como ya se anticipó, el Comité Directivo de la OGP estableció distintos grupos de trabajo con la intención de que los gobiernos y organismos de la sociedad civil tengan un espacio para compartir sus experiencias y casos de éxito en temas específicamente ligados a su competencia inmediata. Este grupo de trabajo está coordinado conjuntamente por la Comisión Bicameral de Transparencia del Congreso de Chile—que, por cierto, fue el primer parlamento en promover la participación legislativa en la OGP—y el *National Democratic Institute for International Affairs*(NDI).

Objetivos y estructura del Grupo

La nota conceptual del Grupo de Trabajo identifica cinco objetivos generales:

- Proveer un foro para el intercambio de mejores prácticas, herramientas y experiencias entre legisladores de diversas regiones del mundo.

- Desarrollar herramientas y recursos que puedan compartirse con el resto de la comunidad de la OGP (e.g. los otros grupos de trabajo) para incorporar acciones de transparencia parlamentaria en los planes de acción nacionales que desarrolle cada país.
- Identificar temas de investigación específicos dentro de la transparencia parlamentaria, con la intención de promover el trabajo académico y científico en torno a las posibilidades de mejoramiento.
- Identificar oportunidades de asociación y asistencia técnica en temas de transparencia parlamentaria.
- Desarrollar mejor un enfoque para que los gobiernos de la OGP abran el proceso legislativo hasta donde sea posible.

Con respecto a la estructura, ya se adelantó que el Grupo está coordinado por el NDI y la Comisión Bicameral de Transparencia del Congreso chileno, instancias responsables de convocar para las reuniones periódicas (sean presenciales o por medio de videoconferencia), elaborar los documentos a nombre del Grupo y promover la comunicación entre los distintos miembros y con los otros Grupos de Trabajo de la OGP.

En principio, los coordinadores estimaron que la composición ideal del grupo incorporaría aproximadamente a diez países, de preferencia de todas las regiones del mundo, junto con algunas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el documento conceptual mostraba que habría flexibilidad con respecto a los miembros a aceptar. Después de la exitosa reunión de lanzamiento del Grupo durante la Cumbre de Londres, y hasta finales del año pasado (septiembre de 2013), 22 países habían mostrado su intención de ser parte del Grupo, incluido México.³

Entre los temas que el Grupo de Trabajo considera para promover el desarrollo de convenios de colaboración e intercambio de experiencias son:

- **Uniformar estándares de apertura parlamentaria:** en este sentido, las directrices patentes en la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria son un buen punto de arranque para delinear los estándares mínimos de transparencia.
- **Incrementar el involucramiento de la ciudadanía mediante el aprovechamiento de las plataformas digitales.**
- **Almacenamiento de información sobre legislación sobre el acceso de la ciudadanía al proceso legislativo:** Con la intención de compartir casos de éxito con gobiernos y organismos de la sociedad civil.
- **Mejorar las posibilidades de participación ciudadana mediante peticiones:** Prácticas como permitir el envío de propuestas de la ciudadanía para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo van en este

³Los otros países interesados son: Albania, Armenia, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, República Dominicana, Estonia, Finlandia, Georgia, Honduras, Indonesia, Italia, Jordania, Moldavia, Mongolia, Paraguay, Serbia, Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay.

sentido. La ampliación de canales para que la ciudadanía manifieste sus intenciones es fundamental en la transparencia.

- **Transparencia patrimonial de los legisladores para garantizar su integridad.**

La OGP en México:

Como ya se ha afirmado, México fue uno de los países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011. Como todos quienes la conforman, tiene requerida la presentación de un Plan de Acción bianual con compromisos muy específicos en materia de transparencia. Para la implementación de dicho Plan, en México se decidió instalar *Primer Plan de Acción: 2011-2013*.

El plazo de implementación del Primer Plan de Acción de México se venció en diciembre del 2013; sin embargo, el Mecanismo de Revisión Independiente ya presentó su evaluación de avance,⁴ sobre el cual vale la pena hacer algunas anotaciones puntuales.

En primer lugar, es importante hacer notar que el proceso de evaluación del Plan se distinguió en México por haber terminado en dos versiones. La primera, publicada en septiembre de 2011, la realizó el gobierno mexicano sin mayor consulta o participación de la sociedad civil; fue precisamente este hecho lo que llevó a la formulación de un Plan de Acción Ampliado, que sumara a lo propuesto por el gobierno, varias ideas de la sociedad. De esta última versión surgieron 37 compromisos específicos, cuyo cumplimiento y avance se retratan de forma sucinta en la Imagen 1.

⁴Mecanismo de Revisión Independiente, *México. Informe de Avance 2011-2013* (consultado el 29 de abril de 2014):<http://www.opengovpartnership.org/es/node/3134>.

**IMAGEN 1. AVANCE DE LOS COMPROMISOS DE MÉXICO
2011-2013**

NÚMERO DE COMPROMISOS: 37	
GRADO DE CUMPLIMIENTO	
COMPLETOS:	20 de 37
EN PROCESO:	14 de 37
NO INICIADOS:	2 de 37
NO INICIADOS:	1 de 37
PUNTUALIDAD	
A TIEMPO:	17 de 37
ÉNFASIS DE LOS COMPROMISOS	
ACCESO A INFORMACIÓN:	34 de 37
PARTICIPACIÓN CIUDADANA:	8 de 37
RENDICIÓN DE CUENTAS:	20 de 37
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PARA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:	24 de 37
GRANDES DESAFÍOS	
SERVICIOS PÚBLICOS:	16 de 37
INTEGRIDAD PÚBLICA:	33 de 37
RECURSOS PÚBLICOS:	19 de 37
COMUNIDADES SEGURAS:	10 de 37
RENDICIÓN DE CUENTAS CORPORATIVA:	5 de 37

Fuente: Informe de Avance del Mecanismo de Revisión Independiente, 2011-2013.

Como se puede observar, el desempeño de México entre 2011 y 2013 fue relativamente bueno, completando más de la mitad de sus compromisos y habiendo puesto en marcha 34 de 37. Los tres en los que no se avanzó durante el bienio fueron: rendición de cuentas corporativa sobre cohecho; presentación del presupuesto escolar para cada plantel de primaria y secundaria en el Distrito Federal; y el desarrollo de un sitio electrónico de investigaciones criminales. Quizás el incumplimiento más sensible es el vinculado a la rendición de cuentas corporativa, particularmente porque se trata de la parte relacionada con la corrupción, fenómeno que merece muchos más esfuerzos de combate en México.

Otro aspecto que vale la pena destacar es la ausencia de compromisos específicamente vinculados con el Poder Legislativo. Es cierto que es el Ejecutivo quien se encarga de realizar el Plan de Acción y garantizar su exitosa implementación; no obstante, y a pesar de que algunos compromisos atañen también el Congreso (e.g. publicar información sobre el gasto en publicidad), es importante que este participe de forma más activa tanto en la formulación cuanto en la implementación del Plan de Acción. Retomando las recomendaciones acerca del STT, su ampliación para incluir más actores definitivamente deberá tomar en cuenta al Congreso de la Unión.

Segundo Plan de Acción 2013-2015⁵

Para la elaboración del Plan de Acción 2013-2015, se aprendió de la experiencia anterior y, desde un inicio, se convocó a distintas organizaciones de la sociedad civil para participar en mesas de discusión sobre las distintas propuestas a considerar. Entonces, y como se afirma en el documento del Plan, los compromisos para este bienio provienen de dos fuentes: a) las nueve mesas de trabajo temáticas en las cuales participaron funcionarios públicos, activistas, empresarios, etc.; y b) propuestas proactivas generadas por el gobierno federal, mismas que pasaron por un filtro de selección a cargo del STT.

En esta ocasión se establecieron 26 compromisos, clasificados en cinco ejes articuladores:

- **Gobierno centrado en la ciudadanía:** promover mayor transparencia y rendición de cuentas así como un mejor acceso a trámites y servicios públicos tomando como punto de partida las necesidades del ciudadano.
- **Presupuesto abierto y participativo:** impulsar acciones que permitan conocer el destino del presupuesto gubernamental, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones del ejercicio presupuestario.
- **Datos abiertos para el desarrollo:** apertura en la información pública, mejoramiento de servicios y toma de decisiones para las políticas públicas basada en evidencias.
- **Empoderamiento y participación ciudadana:** promover la capacidad ciudadana para participar en asuntos públicos, transformando la relación entre el gobierno y la sociedad.
- **Gobernanza de recursos naturales:** rendición de cuentas en la administración de recursos naturales para garantizar que los ingresos provenientes de las industrias minera y petrolera sea utilizado para mejorar la calidad de vida de la sociedad.

⁵ *Plan de Acción 2013-2015. México-Alianza para el Gobierno Abierto, 2014* (consultado el 29 de abril de 2014): pa2015.mx.

Los compromisos aparecen sistematizados por eje en el Anexo 2. En esencia, son similares a los del Plan 2011-2013, salvo por la sección dedicada a los recursos naturales y a la administración de las industrias minera y petrolera. Sin embargo, es importante destacar que, como en el Plan anterior, no hay compromisos explícitamente concentrados en el Poder Legislativo. Por ello, es importante seguir promoviendo un mayor involucramiento del Congreso de la Unión en los temas de transparencia ya que, si bien ha realizado muchos avances, es imperativo que forme parte de los actores que delinear la política de transparencia del Estado mexicano.

DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA⁶

*Juan Ramón de la Fuente
Presidente de la Asociación Internacional de Universidades*

El asunto de la transparencia se puso de moda. Todos, literalmente todos han opinado al respecto: el gobierno que ya se va y que por supuesto se monta en el tema; el gobierno que entrará próximamente en funciones, y que ha hecho del mismo una de sus primeras iniciativas de ley, y todas y todos los políticos de todos los partidos, agrupaciones, tribus, corrientes y movimientos, así como un sinnúmero de articulistas, columnistas, comentaristas y voceros de lo más diverso incluidos, por supuesto, trapevistas, magos y domadores. El lema en México es hoy: el que no viva en la transparencia vivirá en el error; el que no rinda cuentas que mejor ni se acerque.

Sorprendente. Si creyéramos todo lo que hemos oído y lo que hemos leído sobre este asunto en las últimas semanas, tendríamos que concluir que el nuestro es el país más transparente del globo. Aquí no hay instituciones opacas, ni leyes opacas, ni personas opacas, y como aquí todos somos políticamente correctos, exigimos que haya plena y total transparencia; eso sí, sobre todo en lo que se refiere al gobierno anterior o bien, que se aplique al próximo gobierno; pero también y por supuesto a las prebendas de los de enfrente, al otro partido, al sindicato de al lado, a la campaña de mi adversario; al salario del vecino, o a los gastos excesivos de la oposición. A todos parejo, pero a unos más parejo que a otros.

Al fin y al cabo que en el país se vive más o menos una permanente confusión y nadie sabe, a ciencia cierta, cuántos muertos van en la absurda guerra contra el crimen organizado, ni cuánto costó el tsunami de spots televisivos con los que nos han inundado gobernantes salientes cuyo fervor al autoelogio no encuentra límites; porque al fin y al cabo nadie sabe a ciencia cierta cuánto costaron las campañas electorales, cuántos recursos públicos manejan los sindicatos o los partidos políticos, cuánto gastan estados y municipios en sus programas contra la pobreza, (que no disminuye); o en la compra de medicamentos que nunca hay en las clínicas cuando los requieres... (pero no te preocupes, si no las tienen, que te den un vale, aunque tampoco sepamos cuánto valen los vales).

Pero por eso y muchísimas otras razones, damos la bienvenida a tanta iniciativa, para que el IFAI tenga autonomía constitucional y mayores competencias sobre los poderes públicos, y para que la transparencia se adopte como una verdadera política de Estado. Para que los organismos responsables de la transparencia en todas las entidades federativas tengan que cumplir con las disposiciones de una Ley General y no sólo Federal, y ya no puedan actuar discrecionalmente. No tengo duda: la coyuntura es buena y hay que aprovecharla, empezando por recordarles,

⁶ Texto obtenido del libro "10 años de transparencia en México", editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

a quienes han enviado las iniciativas y a quienes habrán de darles forma y validez jurídica, que el buen juez por su casa empieza.

Decía Niels Bohr, ese físico pacifista, ganador del Premio Nobel (que tuvo que dejar su país por la ocupación nazi y sus orígenes judíos, y acabó colaborando activamente en el Proyecto Manhattan de donde surgió la bomba atómica), que la principal arma de una dictadura es la secrecía, es decir, la opacidad, y que la principal arma de una democracia es la apertura, es decir, la transparencia. Lo traigo a colación porque precisamente el tema que nos ocupa es ése, palabras más, palabras menos: transparencia y democracia.

Lo primero, y quizá también lo último que habría que decir sobre el particular es que la democracia es transparente o no es democracia, y con tal aseveración podría concluir este ensayo, aunque no dejaría de ser breve, por lo que agrego algunas líneas adicionales.

No debe sorprendernos, entonces, que apenas estemos conmemorando 10 años de nuestra primera Ley de Transparencia; sobre todo si tomamos en cuenta que hace sólo 12 años se dio en México la alternancia y que con ello avanzó, sin duda, nuestra joven democracia. Democracia y transparencia van de la mano, en una relación armónica que ha sido impulsada, a su vez, por la globalización y por los múltiples procesos sociales que con ella han proliferado.

Si bien es cierto que en México el derecho a la información adquirió carácter constitucional con la reforma política de 1977, también lo es el que la demanda de transparencia en la gestión gubernamental cobró fuerza como bandera social gracias al impulso que recibió de aquel grupo informal de ciudadanos, muchos de ellos académicos, que no estaban satisfechos con el primer proyecto que el gobierno de la alternancia había enviado al Congreso. Al grupo se incorporaron algunos integrantes de la prensa, sobre todo escrita, que coincidieron en un foro en la ciudad de Oaxaca; y aunque nunca volvieron a reunirse ahí, se le conoció, a partir de entonces, como el grupo Oaxaca. Me parece interesante rescatar ese eslabón, porque muestra cómo la participación ciudadana fue determinante en el proceso de análisis y la formulación final de la ley promulgada hace 10 años, a pesar de que no existía, como tal, la iniciativa popular. Hay que ser enfáticos: siempre ha habido iniciativa popular, son los partidos políticos los que se han tardado en reconocerla.

Por cierto, hace 10 años también, y como resultado de esa misma dinámica, la UNAM creó, por primera vez en América Latina, la Cátedra de Derecho a la Información, cuyo titular fue Jorge Islas, integrante de aquel selecto grupo y, posteriormente, Abogado General de la Universidad.

La transparencia, pues, es parte del Estado democrático, del Estado moderno, pero también del Estado liberal (como atinadamente lo ha señalado Mauricio Merino); de ese liberalismo que acota al gobernante y confiere derechos al ciudadano, porque al transparentar las acciones de los poderes públicos la

convierte en prerrogativa de los ciudadanos, quienes con su voto libre eligen democráticamente al gobierno. Así, la información se convierte también en un bien público, en tanto que “la razón” de Estado, como pretexto de la opacidad, se vuelve insostenible en un régimen democrático.

Pero más aún: cuando un Estado democrático asume cabalmente la transparencia como responsabilidad ética y social, aumenta su legitimidad, su autoridad y su credibilidad. Es decir, la transparencia no sólo sirve al ciudadano para evitar abusos, sino también al gobierno en turno para legitimarse, y a ambos, sociedad y gobierno, para detectar errores y corregirlos en tanto sea posible.

Por eso la transparencia es mucho más que una formulación políticamente correcta. La transparencia es una forma de gobernar y de gestionar al Estado que a muchos incomoda, pero es también y ante todo, una forma de vida, una expresión de una cultura relativamente nueva en el contexto de las democracias modernas que la prohíjan, y de los ciudadanos que la transforman en derecho; un derecho que, por cierto, hace posible el ejercicio de otros derechos.

De ahí que junto con las leyes, (que efectivamente necesitan revisarse, actualizarse y promulgarse, para después asumirse y honrarse), debe haber también un enorme esfuerzo educativo apuntando, en esa misma dirección. Porque es justamente ahí, en el contexto de la educación, donde la transparencia puede adquirir su verdadera pertinencia, como referente ético y como expresión de un nuevo civismo: el civismo de las libertades y de las responsabilidades; el civismo propio de una democracia que se revisa a sí misma para renovarse, porque está tercamente empeñada en asumirse como perfectible. Sólo así podremos construir, entre todos, esa nueva cultura: la de las leyes y su cumplimiento; la de los derechos y su respeto.

Como bien lo sugiere José Antonio Aguilar Rivera, en uno de los cuadernos de transparencia que edita el IFAI (de muy buena factura, por cierto), para que la transparencia y la democracia puedan funcionar adecuadamente se requiere de una ciudadanía informada, activa y participativa. En ese flanco también tenemos mucho que avanzar, hay por delante un largo camino por recorrer. Un camino que debe empezar en el hogar, continuar en el sistema educativo, (desde el preescolar hasta el posgrado), incursionar en el ámbito laboral y expresarse en el contexto social a través de la participación ciudadana en la vida pública, y no sólo en los procesos electorales. Un problema grave, sin embargo, es que como bien lo ha dicho Giovanni Sartori, la información de la que disponen los grandes sectores de la población, la masa de la población, es de una pobreza asombrosa, y su participación efectiva es, en consecuencia, limitada.

Una ciudadanía mejor informada es condición necesaria para que, en el marco de una nueva Ley General de Transparencia, se avance en la evaluación de gobernantes y gobiernos, en la rendición de cuentas y el control del poder público; en el fortalecimiento de una verdadera autoridad política, que también es

conveniente. Sin embargo, nada de ello es suficiente para garantizar que se sancione a quienes incumplan con la ley.

Que bueno que el IFAI tenga más atribuciones, sin que esto signifique asfixiarlo ni generar expectativas desmesuradas. Qué bueno que se sancione a quienes incumplan; que se acabe con los escondrijos y que las denuncias de la ciudadanía, cuando se sustenten, puedan tener un curso transparente, capaz de llegar a las consecuencias finales de la justicia. Ya vimos que “dar vista” a las instancias correspondientes de las irregularidades detectadas no tiene mucho sentido, no lleva absolutamente a ninguna parte. De 2006 a la fecha, no se conoce una sola sanción derivada de los incumplimientos denunciados por el IFAI.

Pero lo más importante, a mi juicio, es que el IFAI siga siendo, ante todo, un organismo ciudadano; y el hecho de que tenga autonomía constitucional no necesariamente lo garantiza. Llegó el momento de ser políticamente incorrecto; de aprovechar la experiencia de los últimos años en la creación o consolidación de organismos autónomos que se han partidizado; de reconocer que algunos de sus integrantes, más allá de su valía individual, han llegado a ocupar esas delicadas tareas como resultado de un proceso de cuotas que se reparten los partidos políticos. Ni dedazo ni cuotas de partidos. Que lleguen los mejores. En México hay muchas y muchos ciudadanos con prestigio, con autoridad moral, con competencia técnica e intachable conducta. Esos deben ser los escogidos.

Un IFAI ciudadano es la mejor garantía de que sabrá asumir cabalmente la autonomía que la Constitución le va a conferir y es, asimismo, lo único que le dará credibilidad frente a una sociedad que a menudo se siente impotente, marginada y engañada.

¿No sería acaso este el momento de pensar en un mecanismo diferente para el nombramiento de las y los comisionados, una vez que los actuales cumplan, por supuesto, con los plazos de ley para los que han sido nombrados?

¿No será acaso ésta la oportunidad para que el Ejecutivo diga: “Promuevo la nueva ley pero al mismo tiempo me hago a un lado, sin meter las manos en el nombramiento de los nuevos comisionados”? Por qué no dejar que a éstos los proponga una Junta Ciudadana de Auscultación integrada con representantes del sector académico, de las organizaciones sociales, del sector privado, de los medios de comunicación; una junta de carácter honorífico y transitorio, en la que participen como consultores quienes más dominan la materia: ex Comisionados y aquellos que han escrito e investigado sobre el tema. Que sea esa la instancia responsable de presentar las candidaturas.

Es decir: primero el perfil, los criterios rigurosos de elegibilidad, los parámetros de idoneidad; y sobre esas bases, la convocatoria pública, el escrutinio de la Junta Ciudadana y entonces sí, la decisión del Senado de la República, para hacer de todo ello un procedimiento impecable, transparente, confiable, y no una elección

politizada que inevitablemente acaba por desvirtuar la esencia misma de lo que pretende.

Un Estado moderno que parta de una concepción liberal y democrática, debe propiciar que en los organismos autónomos responsables de vigilar su quehacer institucional esté representado el interés general, no el interés de sus votantes, ni siquiera el de los partidos que concurren a las elecciones, sino el interés de la sociedad en su conjunto. Precisamente por eso es que sus integrantes deben ser independientes, y cumplir con un claro perfil de idoneidad. Sólo así podrá garantizarse que la autonomía, conferida en la ley, sea letra viva y no muerta, en el funcionamiento cotidiano del organismo.

¿Independientes de qué o de quién? Pues de los poderes públicos, de los poderes fácticos, de los partidos y de las organizaciones que por su naturaleza o distorsión, tienden más a la opacidad que a la transparencia. Evitar pues, a toda costa, un posible conflicto de intereses.

En medio de la transparente euforia en la que estamos inmersos, encuentro un documento ilustrativo recientemente publicado: el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Se trata de un índice de percepciones, pero de percepciones de expertos que trabajan, analizan, escriben o incluso deciden sobre los presupuestos. México no sale bien calificado. Después de 10 años de ser evaluado, en 2011 obtiene su calificación más baja. Dicen los autores del citado documento, que éste refleja el desencanto originado por estructuras que se resisten a la transparencia y gobiernos que le han sacado la vuelta.

El índice califica la transparencia presupuestaria en una escala de 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100, completamente transparente. Veamos algunos resultados: la variable mejor evaluada es la Ley de Acceso a la Información, la mitad de los expertos considera que es útil para obtener información de finanzas públicas que no ésta publicada. La confianza en la información, es la segunda mejor evaluada aunque cuenta con una aprobación de tan sólo 41% de los expertos; y así, en orden decreciente aparecen: la fiscalización del presupuesto (25%), la rendición de cuentas (24%) y la evaluación de la contraloría interna (14%), que al decir de los expertos no tiene mayor impacto en el combate a la corrupción.

Otra variable de interés para la discusión de la nueva ley y la posibilidad de conferirle al IFAI la facultad de atracción, es la referente a los gobiernos subnacionales. Solamente 27% de los expertos piensa que los recursos que el Ejecutivo asigna a los estados se estipula según criterios públicos, y sólo 1 de cada 5 (20%) cree que la división de responsabilidades presupuestarias entre el gobierno federal y estatal es clara. El tema de la rendición de cuentas no sale mejor librado. Los expertos encuestados piensan que está muy por debajo de los niveles satisfactorios. Sólo 24% lo aprueba. El documento concluye con algunas recomendaciones que no está por demás revisar.

Estudios como el que he mencionado seguramente incomodan; de hecho, los propios autores señalan en la Introducción que, quienes no salen bien evaluados tratan de desacreditar el ejercicio. En todo caso, es mejor, que haya este tipo de evaluaciones a que no existan. Paulatinamente se tendrán que ir mejorando los índices, los coeficientes, las variables más relevantes y, lo más importante, la capacidad para analizar e interpretar los resultados: ¿Qué significan? ¿Qué nos quieren decir? ¿Para qué nos sirven? Tal es la cultura de la evaluación a la que tanto nos seguimos resistiendo en México. Forma parte de nuestras contradicciones.

Mi formación científica me permitió comprender tempranamente las bondades de la transparencia. La ciencia es por definición transparente. Quien logra tener evidencia científica para aceptar o descartar alguna de sus hipótesis o las hipótesis de otros, debe desplegarla con claridad y someterla al escrutinio riguroso de los demás. Sólo así podrá convencer a una comunidad, escéptica por naturaleza, del valor real de sus hallazgos, de la trascendencia potencial de sus contribuciones.

Desde luego, el modelo científico es falible, y se puede hacer trampa dentro de él (aunque no por mucho tiempo), precisamente por ser un sistema abierto y transparente. Pueden cambiar los paradigmas, la metodología es cada vez más refinada y por eso las verdades científicas son con frecuencia transitorias. La ciencia tiene una gran capacidad de renovación. Creo que la perspectiva científica ayuda a comprender el verdadero significado de la transparencia en un sistema altamente complejo, como es el sistema social.

Los seres humanos tenemos una necesidad innata de confiar en otros, basic trust la llaman los psicólogos sociales; pero por otro lado, el mundo nos va volviendo recelosos. En un sistema democrático, la transparencia da a los ciudadanos mayor confianza, confianza en las instituciones y confianza en los gobernantes que, lejos de temerle a la transparencia, la hacen suya. Me parece que éste es un principio básico en el funcionamiento del sistema.

Quizá lo más importante de lo que ha ocurrido en los últimos años con la transparencia, es que se ha incorporado de manera paulatina a las reglas y las prácticas de convivencia de las sociedades democráticas. Esto es, forma parte de esa moralidad social efectiva de la que habla Luis Villoro en su obra *El poder y el valor, fundamentos para una ética política*. Qué bueno que así sea, y mejor aún, que la iniciativa ciudadana sea recogida por la clase política. Todos ganamos, y es una muestra inobjetable de que un México con ciudadanos y ciudadanas activos, participativos, creativos, exigentes, emerge cada vez con más ímpetu.

Veamos hasta dónde llegan todas estas iniciativas, esta explosión de ideas, este debate que, sin duda, ha sido positivo. Será también polémico, controvertido, y deberá llevar a nuestra joven democracia a una etapa de mayor madurez, de la mano, por supuesto, de la transparencia.

TRANSPARENCIA, HERRAMIENTA GLOBAL PARA LA DEMOCRACIA⁷

La transparencia como desafío para las sociedades democráticas, se volvió suficientemente compleja, para merecer unas aclaraciones, en cuanto a lo que corresponde a su funcionamiento, los elementos que la componen, su relación con los medios de comunicación y la tecnología, así como su papel en una democracia, que sea representativa o directa. Entender realmente en qué consiste la transparencia es de suprema importancia, para instituciones tal y como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, organismo que se creó sustancialmente, en aras de la transparencia misma, como garante de la legalidad de los procesos electorales y por lo mismo de la democracia. Este ensayo se propone también reflexionar sobre la base filosófica de la transparencia, dentro de un sistema democrático flexible y cambiante por esencia, antes de concluirse sobre la relación que existe entre la transparencia y el movimiento de globalización.

I El sistema de la transparencia

Hablar de transparencia significa hablar de un espacio socio-cultural definido, así como de la conformación de una sociedad, que pretende actuar de manera “transparente”. Pues, la transparencia debe aplicarse en un espacio geográfico, legal y jurídico claramente definido para ser entendible, y no mantenerse en el estado de concepto vacío, a la manera del idioma “newspeak” de la novela “1984”, el que usan los especialistas de la comunicación, para los cuales la forma importa más que el contenido, la apariencia busca esconder el contenido, o más bien la ausencia de contenido; cuando la transparencia se vuelve transparente. Por lo tanto, la transparencia merece más que un slogan y debe permitir un acceso real a la información relevante y necesaria.

Para tal fin, se requiere aclarar el significado, así como los alcances de la transparencia por medio de los diferentes elementos que la constituyen y permiten comprender ¿qué es la transparencia? y ¿cómo actúa?

Básicamente la transparencia implica la presencia de tres elementos imprescindibles: un emisor que se encarga de producir una información, relativa a la labor que desempeña; una información, “inmediata y mediata”, así como un destinatario de esta misma información, que la recibe (inmediatamente) y la interpreta (mediatamente). Se pueden clasificar estos destinatarios en tres categorías no excluyentes. La persona que busca tener acceso a la información: para enterarse; para controlar al emisor y; para usar esta información dentro de una red, de un sistema democrático participativo, clasificando y modificándola, con fines sociales. A esos tres elementos se deben añadir un contexto legal y social, es decir el nivel de desarrollo de la cultura de la transparencia: la suma entre los

⁷ “Transparencia, herramienta global para la democracia”. Documento publicado por el Tribunal Electoral del Poder Federal. <http://portal.te.gob.mx/nbcUJ/>, consultado el 31 de marzo de 2015. Resumen elaborado en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

obstáculos y los logros obtenidos en la materia. Y también, un ámbito de aplicación, es decir un ámbito o sector específico en donde la transparencia se debe aplicar.

Una vez estos elementos básicos identificados, podemos analizar la relación compleja que existe entre uno y otro, dentro del sistema de transparencia; o sea, la variedad de los emisores, de la información y de los destinatarios, a la cual se añade la variedad de los vínculos existentes entre ellos.

Desde luego, la relación entre cada uno cambia según la naturaleza del emisor, de la información y del destinatario. Por ejemplo, la naturaleza de una información pública, generada por un sujeto obligado, destinada al público en general, no es la misma que la información generada por éste y destinada a un organismo especializado de control, tal y como el IFAI. Esta regla es también válida para el TEPJF, que debe adaptar su mensaje a las personas con quienes busca comunicarse.

En este sentido, lo que solicita un ciudadano, un especialista o el cliente de una empresa, a través de la información requerida, no es similar y no abarca el mismo ámbito. En efecto, son diferentes los ámbitos políticos, jurídicos, académicos o económicos en materia de transparencia; sin embargo, el principio de transparencia debe aplicarse en cada uno de ellos, en aras de la democracia y del principio de publicidad máxima de la información, aunque cada ámbito conlleva consecuencias e impactos diferentes sobre la sociedad, que al final equivale a la suma de todos éstos ámbitos.

Pues, sobre todo se debe transparentar el desafío complejo que representa la transparencia.

En pocas palabras, se debe concientizar que, en el sistema de la transparencia, cada emisor genera una información propia destinada a un público propio, lo que implica la aplicación de una norma propia, para alcanzar objetivos propios ; sin embargo, estos aspectos “propios” forman parte de lo que constituye finalmente la relación colectiva que materializa la sociedad. La democracia es precisamente la suma de los intereses propios de cada ciudadano, según J.J. Rousseau en el Contrato Social. Por lo tanto, hablamos de una situación con una multitud de variables y relaciones que hacen la transparencia opaca o no, según el sentido que damos a esta palabra y los fines que se buscan a través de ella, lo cual constituye un pacto suscrito entre los ciudadanos.

Como lo enseña la tabla referida, la situación se vuelve rápidamente muy compleja y poco transparente, entre la naturaleza de la información, así como, los derechos y deberes de cada actor, a veces contrarios.

En resumen, el emisor, sujeto obligado o no, genera, de manera transparente o no, una información, la cual es pública o no, puede ser controlada de manera directa por el público o de manera indirecta por un organismo representativo,

mientras este emisor debe tutelar la protección de los datos privados, así como, según el ámbito, el principio de publicidad máxima.

Acabamos de ver ¿de qué está constituida la transparencia?, ahora se necesita aclarar lo que constituye la base, así como el fin de la transparencia. Nada es transparente u opaco en sí, la transparencia no se limite a lo visible, “parens” en latín; al contrario, va más allá de lo visible, “trans” -“parens”. La opacidad no consiste en no tener acceso a la información, sino en no tener acceso a lo que dicha información nos permite acceder. Por lo tanto, son variables los obstáculos a la transparencia. Uno puede ser no tener acceso a la información; pero también tener acceso a una información poco comprensible, por su estilo o su forma; así como tener acceso a un sinnúmero de informaciones poco relevantes, no sistematizadas, sin estructura y jerarquía.

Damos como ejemplo de información poca comprensible, este extracto de la declaración oficial de ingresos y conflictos de intereses potenciales de un diputado francés, enviado a la “Alta autoridad para la transparencia de la vida pública”. (Precisemos que apenas se votó una nueva ley de transparencia, después del escándalo provocado por una cuenta bancaria que disimuló varios años antes en un banco suizo, el ex “ministro de presupuesto”, para no declarar sus ingresos).

Cabe destacar también, respecto al tema, la labor realizada por la Sala regional de Monterrey del TEPJF, que tiene por fin la redacción de sentencias claras, breves y bien argumentadas, en un lenguaje comprensible por la mayoría. Ella invoca cuatro criterios: una extensión razonable, un lenguaje claro, una estructura adecuada y una argumentación sólida. Excepto el último criterio especializado, propio a la justicia, los demás deben servir a calificar la información transparente.

En este sentido, la realidad bruta no tiene existencia fuera de la mirada consciente de la persona, que le da sentido; por lo tanto, la transparencia es una construcción racional y cultural, que atiene a un fin específico, definido y entendido. No existe información neutra, cada una forma parte de un “programa de verdad”. Así, como todo tipo de lenguaje o medio de comunicación, la transparencia requiere una norma y unas reglas, que permitan entenderla y usarla, como herramienta útil a la sociedad.

Eso nos lleva a reflexionar sobre el papel que tienen los medios de comunicación en la construcción y la difusión de la información, (cuando hablamos de medios de comunicación, hablamos tanto de tecnología de difusión como de entidades que se encargan de difundir y crear dicha información). En efecto, el emisor en sí no tiene como papel inicial generar información, ella resulta, en una segunda etapa, de las acciones que realiza o proyecta realizar, con el fin de comunicar su trabajo a un público. Al contrario, generar información es la labor fundamental de los medios de comunicación en general. De ahí la confusión, a veces funesta para la transparencia, cuando se trata de colusión y de intereses comunes o no entre uno y otro, ya que la frontera entre ellos y el emisor no se hace clara, a partir del momento en el cual, los dos se dedican a la misma actividad. La consecuencia de

eso es la convergencia o el conflicto entre las informaciones. Pues, informar en su sentido etimológico, consiste en dar “forma” a la realidad, según criterios definidos, implicando una información orientada hacia un fin determinado; lo que hace cambiar la forma de la información son los criterios, subjetivos u objetivos, adoptados, para cumplir estos fines.

Entonces, los medios independientes son indispensables a la transparencia, así como al buen funcionamiento de la sociedad, dado que donde no hay medios independientes y plurales, la transparencia se vuelve una relación directa entre el emisor y el destinatario.

La experiencia democrática nos enseña que una relación directa entre el emisor y el destinatario es fuente de conflicto y de falta de comprensión. Pues, el emisor tiende a orientar a su favor la información, por la asimetría entre los dos, haciéndola sospechosa para los destinatarios. Al contrario, los destinatarios, a menudo, exigen al emisor una información que no existe, no tiene o no puede entregar, (no son raros los ciudadanos que no conocen la ley o rehúsan los límites establecidos); además, en estos casos, la solicitud no tiene una perspectiva colectiva, sino individual, de defensa de intereses propios, disminuyendo el alcance de la transparencia, que debe defender, uniformemente, los intereses colectivos, sometiéndola a intereses individuales, que potencialmente pueden ser contrarios a la transparencia misma. En estos casos, la transparencia se vuelve presa de intereses individuales, ajena a toda objetividad, perdiendo su papel de principio intangible, en beneficio de una transparencia a geometría variable, dependiendo de los intereses y de la lucha de poder entre los actores.

Para entender mejor sus papeles y objetivos, proponemos clasificar los medios de comunicación, privados o públicos, de la manera siguiente: los medios orientados ideológicamente, en los cuales la información representa los intereses o las opiniones de uno u otro grupo económico, social, político y cultural; los medios oficiales, portavoces de las instituciones establecidas, por ejemplo a través de los portales institucionales; y los medios de referencia, que pretenden adoptar un punto de vista objetivo y neutro. A ellos se debe añadir la red social, informal que constituyen los utilizadores de Internet, que también median y mediatizan la información.

Por lo tanto, los medios de comunicación se consideran a veces como el “cuarto poder”, según la expresión de Edmond Burke. En efecto, en un sistema de poder indirecto de representación, ellos representan tanto al emisor, como al público, en el debate público, vigente y democrático. Sin embargo, a menudo se critica su naturaleza que no sería democrática, ya que su poder, como las manifestaciones y las huelgas, no proviene de una elección libre y universal, sino de la opinión pública o de grupos de ciudadanos, sin mandamiento electivo. No obstante, el sistema democrático no se limite al sufragio y la libertad de expresión es el cauce de la transparencia. Dicho eso, es esencial que los medios respeten, como los demás, la separación de los poderes, es decir que respeten su papel constitucional, que consiste en permitir la libre información del ciudadano, en ser la voz de la opinión pública en el ágora mediática y no ir más allá. Para este fin, se

debe hacer respetar la pluralidad de la información y los límites del cuarto poder, que no debe abusar de su derecho constitucional, violando derechos fundamentales.

Entendemos que es problemático definir cuáles son los límites de este cuarto poder y el alcance de la transparencia, ya que a menudo es difícil defender derechos fundamentales potencialmente contradictorios, como lo son el derecho a la privacidad y la libertad de expresión, ya que una jerarquía entre ellos no se debe establecer de manera abstracta, sino caso por caso, respetando los principios de proporcionalidad y legalidad. En ese sentido se pueden criticar las decisiones tomadas por la Suprema Corte de los Estados Unidos que defiende prioritariamente la libertad de expresión de los periodistas contra la protección de la vida privada de la persona. Al contrario, en cuanto a esta cuestión, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha buscado encontrar un punto medio, por ejemplo, en la jurisprudencia 14/2012, estableció que los funcionarios públicos pueden participar en actos de proselitismo, pero de manera privada, fuera de sus tiempos laborales.

En cuanto al tema de la pluralidad de la información, surge la misma complejidad, ya que dos criterios esenciales en el funcionamiento de la sociedad se oponen, el control de la pluralidad por la ley y el respeto de la libre competencia económica, la cual tuvo por consecuencia la desregularización de la economía y la desaparición en varios países de las leyes “antitrust”, contra la concentración de las empresas en los diferentes sectores de la economía, especialmente en el sector de la comunicación. Respecto a eso, el modelo mexicano no hace excepción:

“En México hay 863 canales de televisión, de los cuales el 62% (532 canales) están concesionados a Televisa y Televisión Azteca. Existen 253 televisoras asignadas a gobiernos de los estados pero casi todas ellas transmiten con poca potencia y suelen ser órganos de propaganda más que promotoras de una televisión sustancialmente distinta a la de índole comercial. El Canal 11, administrado por el Instituto Politécnico Nacional, tiene 39 estaciones con las cuales llega a casi la mitad del país. Solamente hay 5 televisoras universitarias y todas tienen señales circunscritas a su localidad.”

Esta realidad desembocó, en términos de derecho electoral, en la necesidad de controlar la relación existente entre los medios de comunicación y el poder político, con el fin de mantener la equidad en la contienda electoral y garantizar la democracia; para ello, se creó el proceso especial sancionador y la asignación de tiempo oficial a los partidos políticos, después de la reforma constitucional de 2007, fruto de una resolución que emitió el Tribunal electoral¹⁹; pues se limita la libertad de expresión de unos y se apoya la de otros, en aras de un principio superior democrático, contrario según los criterios del TEPJF a la lógica financiera. Ahora la pregunta es saber si la democracia abarca sólo temas electorales, o si se debe defender la pluralidad de la información en general, imponiendo límites a

unos o apoyando a otros, consciente del hecho que el uso de Internet revolucionó el acceso y la naturaleza de la información, así como la transparencia.

En ese sentido, el caso Clarín en Argentina refleja la oposición existente entre poder económico y poder legislativo; en efecto, hasta hoy, este grupo audiovisual impugna, induciendo argumentos económicos y de libertad, la constitucionalidad de los artículos 161 y 45 de la ley de medios, limitando la posesión de licencia a nivel nacional y local.

La cuestión que se plantea es entonces: ¿Cuál es la naturaleza de la regulación de la libertad de prensa, la cual, como el principio de publicidad máxima de la información, es uno de los derechos humanos, y como consecuencia de ello, cuál es el papel de los medios de comunicación, respecto a la transparencia? Artículo 11 de la Declaración universal de los derechos humanos.

“La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más precioso del Ser humano: cada Ciudadano puede entonces hablar, escribir, imprimir libremente, salvo a responder por el abuso de esta libertad, en los casos determinados por la ley.”

Democracia representativa, democracia directa, aspectos históricos de la transparencia

Ahí se encuentra la lucha ideológica atinente al funcionamiento de la democracia, entre el liberalismo y el legalismo, lo que refleja muy bien la postura del Partido libertario, opositor al poder central federal, en los Estados Unidos, es decir, entre la democracia representativa y directa, entre una élite profesional política, más tecnócrata y el “espectador imparcial” u “opinión pública”, juzgando esta élite a partir del buen sentido que debe caracterizarla, tal y como lo dice el sociólogo francés Raymond Boudon, citando a Adam Smith:

“Se reduce a veces la teoría de la democracia a la tesis de Montesquieu, según la cual la separación de los poderes permite disminuir los riesgos de tiranía, al limitar los poderes, unos por otros. A pesar de ser fundamental, esta tesis define la democracia de manera negativa, como un escudo en contra del riesgo de despotismo. Pero, las ciencias sociales igualmente, desde el siglo de las Luces, produjeron herramientas teóricas que permitieron desarrollar una visión positiva de la democracia representativa, y enseñar que un régimen en el cual el pueblo detiene realmente el poder es de ninguna manera utópico. La noción de espectador imparcial de Adam Smith es ahora un conocido antiguo para el lector.”

Hay que destacar que el núcleo de la transparencia es precisamente la figura del “espectador imparcial” o “ciudadano modelo”, aunque en la realidad la transparencia proviene de una gente preparada, capaz de tener acceso, (sobre todo con el uso de las nuevas tecnologías), así como de entender la información. En ello descansa unas de las críticas formuladas por la investigadora inglesa Evelyn Ruppert Goldsmiths en contra de una cierta élite tecnócrata en materia de

transparencia, que impone su punto de vista, reduciendo la complejidad de la cuestión de la elaboración de la información, a su propia percepción de la transparencia, limitando así la participación del ciudadano en general. La cuestión consiste en saber quién materializa y orienta la transparencia. Ella es también válida para una institución, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que busca acercarse de la población.

Por lo tanto se puede identificar una cierta contradicción respecto al desarrollo del principio de transparencia, entre su institucionalización actual²³, a través de las leyes y la Constitución, y su origen “liberal”, de control directo del poder, contra el poder establecido, sospechoso, la élite que cita Raymond Boudon y el poder político en el caso del Tribunal electoral mexicano, sobre todo cuando el poder se encarnó durante decenas en el país en un partido único, poco abierto sobre la sociedad y menos al diálogo.

Pues, la transparencia proviene de un movimiento liberal o libertario, pre revolucionario, en el sentido de que los ciudadanos empezaron a exigir ejercer un control directo sobre el gobierno, gracias al acceso a la información relativa a su funcionamiento, lo que ahora permiten más sencillamente las nuevas tecnologías, pero que surgió con el crecimiento de los medios de comunicación o prensa, en el siglo XVIII. No se puede ignorar el papel relevante de la prensa en la construcción de la opinión pública, que funge un papel importante en la sociedad democrática y liberal, después de la revolución francesa. Así, el derecho a tener acceso a la información aparece en el artículo 15 de la Declaración universal de los derechos humanos y del ciudadano de 1789:

"La sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público de su administración"

Y antes de ella en la ley liberal de Suecia, en la cual se establece la libertad de prensa, reconociendo indirectamente el poder de control del ciudadano sobre el gobierno.

“Esto, al considerar las grandes ventajas para el público de una libertad legal de escribir y de prensa, mientras que una mutual ilustración sin restricción en varios temas, no sólo promueve el desarrollo y la difusión de las ciencias y las artes útiles, sino también ofrece mayores oportunidades a cada uno de Nuestros leales sujetos de ganar un mejor conocimiento y apreciación de un sistema de gobierno sabiamente organizado; mientras también que esta libertad debería ser considerada como una de las mejores maneras de aumentar la moralidad y promover la obediencia a la ley, cuando abusos y actos ilegales están revelados al público, a través de la prensa; Decidimos graciosamente que la regulación emitida previamente en esta materia requiere alguna enmienda y mejora adecuada, quitándole toda ambigüedad, así como todo tipo de coerción, dado que es incompatible con el objetivo perseguido”.

Desde un punto de vista histórico, el control del gobierno existe desde el inicio de la democracia, tal y como aparece en la Constitución de Atenas de Aristóteles, pues las decisiones son públicas y su difusión se hace a través de bloques de piedra grabados, ubicados en el ágora; además, cada funcionario o magistrado debía rendir cuentas, “εὐθύναι”, al final de su administración, so pena de condenación al ostracismo o a la muerte. Este mismo control de los magistrados lo defiende también Platón en los libros VI y XII de las Leyes, como elemento esencial del funcionamiento correcto de la sociedad.

(Una institución de control, en un gobierno no democrático, existía también en el sistema imperial chino²⁸, que se llamaba jian, “amonestación”, con el fin de mejorar la administración del gigante imperio chino.)

Una vez considerados estos aspectos históricos, llegamos a la conclusión que la transparencia nace de una revolución en el funcionamiento del estado, hacia la democracia, que va más allá del sistema de control interno institucional y legal tradicional, que falló regularse, al permitir la corrupción o una cierta inercia en su funcionamiento. La transparencia proviene del mal funcionamiento de la sociedad, desde el punto de vista social pero también económico, lo que desemboca en problemas políticos propicios a la revolución, de ahí la necesidad de un control externo por la población o una institución neutra, de manera a cambiar el funcionamiento en quiebra de la sociedad, a partir de este momento empieza el movimiento democrático, que precisamente consiste en la participación de los ciudadanos a la vida pública.

Sieyès leader intelectual durante la revolución francesa “distingue dos tipos de medios para limitar los poderes: los medios « externos» es decir la democracia (la censura, la llamada al pueblo) o “todo otro tipo de cuerpo establecido para juzgar las infracciones contra la constitución”, y por otra parte los medios “inherentes”, es decir los poderes mismos. Los medios externos sufren de una debilidad mayor, ya que son sujetos a este círculo vicioso: ¿quién vigilará el vigilante? Los medios “inherentes” consisten en la pasión de los poderes a preservar su potencia, la cual produce el control eficiente: “los cuerpos defienden la constitución al defender las prerrogativas y los derechos que le atribuye”. Los vigilantes naturales de la constitución son entonces los poderes mismos y “después todos los ciudadanos”.

Por lo tanto, destacamos cuatro etapas, en el desarrollo de la transparencia, tomando como ejemplo la historia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

1. Pre transparencia, el camino hacia más democracia. Control y poder ciudadano informal

Históricamente, en México, desde la independencia, las elecciones se evalúan a través de una autoevaluación de las propias autoridades electas, es decir un sistema interno de control, a la imagen del partido único que se impuso después de las revoluciones del inicio del siglo XX, es decir opaco y que no

permite ningún tipo de control. La corrupción alcanza un nivel sin igual, en las elecciones también.

Se debe esperar la crisis de la sociedad y el movimiento de 68, para ver los ciudadanos reclamar una mejor participación en la vida pública y la libertad de expresión, así como un mejor control de las autoridades.

Como lo podemos ver en esta primera etapa, la reivindicación de los ciudadanos obliga a las autoridades crear instituciones de control, en aras de la transparencia, con el fin de mantener la estabilidad social, en esta crisis de la representación política.

« Cuando los ciudadanos se dividen entre ellos por sus intereses se dañan mutuamente, una autoridad neutra los separan, se pronuncia sobre sus pretensiones y las preservan unas de otras. Esta autoridad, es el poder judicial; además, cuando los poderes públicos se dividen y están listos para dañarse, se necesita una autoridad neutra que haga respecto a ellos lo que el poder judicial hace para los individuos. El poder de preservación es, en alguna manera, el poder judicial de los otros poderes »

2. Creación de instituciones de control representativas, que actúan exclusivamente en nombre del pueblo. Pues, la masacre de octubre 1968, desemboca, 10 años después en 1977, en la LFOPPE, la reforma política, en tanto se desarrollaba la “guerra sucia” de protesta social, a menudo violenta.

Entonces poco a poco, se establecen instituciones que se encargan de recibir los recursos de impugnación de los ciudadanos. En este sentido, en 1977 se inaugura el recurso de reclamación de las elecciones, ante la corte, pero que no era todavía vinculante. Después en 1986, se inaugura el Tribunal de lo contencioso electoral, al cual se puede acudir, pero la decisión final respecto a los resultados dependía aún de los colegios electorales de las cámaras. En 1988, se crea el Tribunal federal electoral, hacia una judicialización del control electoral. Por fin en 1996 se crea un tribunal independiente y de última instancia para calificar las elecciones, así como el “juicio de protección de los derechos políticos de los ciudadanos”.

3. Control de las instituciones de control, “meta transparencia”, nuevas tecnologías.

La segunda etapa celebra la transparencia, pero la información está sobre todo reservada a estas instituciones siempre más independientes, encargadas de proteger el buen funcionamiento de la sociedad, o sea los derechos de los ciudadanos y sus garantías.

Dicho eso, no es suficiente para garantizar la neutralidad de estas instituciones y la transparencia real en el funcionamiento de la sociedad democrática. Por lo tanto paulinamente se impone un sistema de control aún más externo, (ya que

los magistrados los nombran los senadores), y directo, por los mismos ciudadanos.

Pues se votan las primeras leyes de transparencia y acceso a la información en 2002, en Jalisco y Sinaloa. Hablamos de transparencia, pero se trata más de meta transparencia, es decir el control de las instituciones encargadas del control, gracias al acceso a la información, que garantiza la Constitución y el IFAI. Eso se vuelve posible sólo gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías, que permiten tener un acceso directo a la información: difusión de las sesiones públicas y consulta de las sentencias en el portal institucional del TEPJF.

La transparencia equivale casi a lo que Sieyes llama en el siglo XVIII un “jurado constitucional”, encargado de controlar las instituciones que deben garantizar la Constitución. Desde luego es diferente del Cuarto poder de las Siete Leyes, en el sentido que este poder debe quedarse neutro y representar únicamente al pueblo.

4. Open data y democracia directa

La última etapa en el desarrollo de la transparencia es la participación directa de los ciudadanos al funcionamiento de las instituciones. Regresamos al papel del ciudadano en Atenas, que se dedica exclusivamente a la vida democrática de la ciudad. La modernización del aparato productivo, o sea la robotización del trabajo, deja mucho tiempo a la población para trabajar exclusivamente sobre temas de vida pública. Este tema lo concretiza la iniciativa internacional a favor del gobierno abierto, al cual participa México.

“La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral, en donde los gobiernos de 63 países miembros trabajan en conjunto con la sociedad civil para promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia, combatir la corrupción, y usar la tecnología como habilitador de esta apertura.”

En términos de justicia electoral, consiste en una autorregulación por parte de los ciudadanos de las elecciones. Pues las mesas directivas de las casillas están constituidas de ciudadanos designados por sorteos. Además el TEPJF emitió varias jurisprudencias a favor de una resolución de las controversias por las propias partes, por ejemplo, la tesis 11/2014, “Sistemas normativos indígenas. Medidas alternativas de solución de conflictos electorales”. De la misma manera el magistrado Galván Rivera durante el Ciclo de conferencias explicó respecto a la justicia alternativa: “Todavía la justicia alternativa está en formación... que en mi concepto necesariamente debe regir para poder resolver pacíficamente con economía, rapidez, y justicia los conflictos de intereses de transcendencia jurídica que genera la vida en sociedad”.

Esta primera parte nos permitió ver en qué consiste la transparencia, ahora tratamos de entender su impacto sobre el funcionamiento del sistema democrático.

II Aspectos filosóficos de la transparencia como motor de la democracia

En términos generales, la transparencia consiste entonces en generar y difundir una información relevante, de libre acceso a sus destinatarios. Los ámbitos de aplicación de la transparencia son varios y tienen fines diversos, como lo vimos; no obstante, fuera del ámbito democrático la transparencia no dispone de una base sólida, dado que la democracia abarca todos los ámbitos de la transparencia, al dictar un cierto funcionamiento de la sociedad, en la cual el ciudadano es actor y necesita tener acceso a la información.

Pues, la transparencia en el régimen democrático, en el cual el pueblo es soberano y desempeña un papel de control, individual como colectivo, a través de la elección de sus autoridades, reviste una importancia fundamental, con base ética y legal, a fin de mejorar la gobernación. Sin embargo, no hay que equivocarse, la transparencia no constituye un fin, más bien un medio para llegar a la democracia entera.

Por lo tanto, no podemos hablar de transparencia, sin reflexionar sobre el papel fundamental de los intermediarios o representantes del soberano, en un Estado de derecho, es decir los ciudadanos. La cuestión que se plantea tiene que ver, como lo vimos anteriormente, con la naturaleza del poder, que sea directo o indirecto, y con el derecho, sobre el cual descansa este poder.

Cuando el poder es directo no se necesita control, ya que cada ciudadano es responsable por sí mismo del poder que le reconoce el gobierno democrático de la nación, así como funcionó en época clásica, en Atenas, en la cual los esclavos trabajaban, mientras los ciudadanos iban a la asamblea, hasta los más pobres, ya que les pagaba la ciudad. Sobre el tema P. Rolland, en un artículo sobre los convencionalistas franceses, dice:

« Los convencionalistas habrán que elegir, distinguiendo entre garantías políticas y garantías jurídicas, garantías internas o externas, directas o indirectas. ¿El funcionamiento de la democracia representativa es suficiente por sí mismo u otros mecanismos, por ejemplo de tipo jurisdiccional, deben complementarlo, hasta controlarlo?»

Al momento de elegir, después de la Revolución francesa, el orden político se plantearon los diferentes sistemas de gobierno democrático posibles. Al final ganó el sistema representativo que defiende Sieyès por razones económicas; pues, el obrero, en un sistema sin esclavitud debe seguir trabajando para sobrevivir, por eso designa a representantes.

El poder de la información en el sistema democrático

De esta manera, pasamos del “aparato del Estado” no democrático, tal y como lo define P. Bourdieu, “Unas organizaciones en las cuales los dominados son sometidos a ejecutar los órdenes.”, al campo democrático que se construye a través de representantes electos.

“En un campo, unos agentes y organizaciones están en lucha, con fuerzas diferentes, y según las reglas constitutivas de este espacio de juego, para apropiarse los beneficios específicos que están en juego en este juego.”

La democracia más allá de la participación activa de los ciudadanos se vuelve lucha de comunicación y de poder, entre tres actores: la sociedad en general, los grupos sociales estructurados para defender intereses propios y el individuo. El campo de esta lucha son entonces las instituciones y el acceso-elaboración de la información, lo que Bourdieu llama una “eufemización” del lenguaje. Hablamos de una representación del lenguaje, como parte esencial de la transparencia.

Eso significa que la transparencia en todo otro tipo de régimen diferente al democrático, sirve de adorno vacío, a través de un lenguaje que no informa, sino desinforma y deforma la realidad objetiva. Son muchos los países que se pretenden democráticos, son pocos los que respetan los estándares de la democracia. Pues el control de las autoridades constituye precisamente, por medio de la transparencia misma, el papel fundamental que desempeña el ciudadano libre e informado, libre ya que informado; o sea, “Saber es poder”. Él que no tiene saber no tiene poder, por lo mismo, él que tiene poder tiene saber, de tal manera que para guardar su poder hace que los demás no tengan acceso a este mismo saber.

Además, cuando hablamos en los regímenes totalitarios, de transparencia, se trata de una transparencia que no es recíproca, dado que la obligación a ser transparente la tiene la persona sometida. Por ejemplo, “Big Brother” en la novela 1984, no observa a los dirigentes, sino a la gente en general, por lo tanto, no sabemos nada de él, aun si existe. Lo mismo se advierte, en las novelas de Kafka, el “Proceso” o el “Castillo”. No hay poder más fuerte, que él que se percibe, sin permitir su identificación. Un tercer ejemplo de ello, se materializa en el siglo XVIII, con el panóptico de Bentham. Este tipo de cárcel sometía a los presos, a una “transparencia” completa, permitiendo verlos en cada momento, sin que pusieran ver a los guardianes que les vigilaban.

Al respecto, Michel Foucault, en el ensayo “Vigilar y castigar” explica:

“Bentham estableció el principio que el poder debe ser visible y no verificable”, es decir que el poder debe existir de manera absoluta, pero no obligatoriamente de manera concreta. El reflejo de las muñecas en la pared de la Caverna de Platón es suficiente para controlar a la mayoría de la gente.

El hecho de poder ser controlado, no significa que el control sea continuo. Pues el poder se impone como presencia o potencial, en la mente de la persona sometida. En ese sentido, la diferencia entre el sistema democrático y totalitario proviene entonces de la naturaleza y de los fines del poder, así como de su reciprocidad. El poder se debe en democracia de ser visible y verificable, el controlado puede controlar, así como el controlador puede ser controlado en el ámbito público. Al revés en el sistema totalitario, sólo los dirigentes pueden controlar lo que pertenece al ámbito privado de los sometidos, ya que el ámbito público está fuera de cualquier control, al convertirse en un puro lugar de representación y de propaganda.

Entonces, el saber, fuente de poder, se relaciona con la información y más precisamente con el acceso a una información verdadera, relevante y confiable, en su forma y en su contenido.

El sistema democrático es circular y horizontal: de la ciudadanía a las autoridades y de las autoridades a la ciudadanía. La soberanía es del pueblo y para el pueblo, constituido de pares, libres e iguales en derecho. Para realizarla se requieren unos medios que son entre otros: el voto y la transparencia, garantizados por los derechos humanos que constituyen la base de toda la democracia, ya que las garantías fundamentales provienen del derecho, que no es el derecho del más fuerte o del más sabio, sino del humano reconocido como tal. Cabe señalar que la democracia crece de manera paralela a un sistema de educación, que permita la edificación de una ciudadanía informada, capaz de entender e interpretar la información, así como de un sistema de justicia, para garantizar estos derechos.

Al contrario, en los otros regímenes, el sistema es vertical, de arriba hacia abajo, utilizando la fuerza y la propaganda, que por sí niegan el diálogo democrático, lo cual tiene por cimientos, el acceso a la información pública.

Transparencia, ética y moral democrática

Por lo tanto, la transparencia es un índice del desarrollo alcanzado en materia democrática, dicho eso no existe transparencia sin ética, o sea la transparencia implica una cierta manera de actuar, que debe buscar conformarse al ideal que representa la democracia.

¿Qué es la ética?, el contrato social de los valores y del bien actuar de la ciudadanía, un código, que implica definir concretamente qué significa la democracia y qué son sus fines. Así, en el régimen democrático y transparente, la actuación ética constituye un deber de todos los ciudadanos, con el fin de convivir en una sociedad pacífica. En ese sentido, la transparencia tiene como condición la ética, o sea, la transparencia, en términos democráticos, no existe de manera abstracta, corresponde forzosamente a un objetivo ético de consolidación de la democracia.

No consiste en difundir información, por difundir información, sino en difundir la información que necesita el ciudadano para poder enterarse y opinar respecto al funcionamiento democrático de la sociedad.

Por lo tanto, hablar de transparencia y de ética nos lleva a plantear el tema de la moral: el bien y el mal democrático, que sirven de premisas al funcionamiento de la comunidad. La moral por su naturaleza abarca un ámbito previo a la ley y al derecho, al contrario de la ética y de la transparencia que resultan de ellos, lo que la hace más problemática, pero también más trascendente. En efecto, la ética y la transparencia democrática no sirven de nada, si no se define en qué consiste la moral democrática, es decir por ¿qué la democracia es el mejor régimen político?, ¿qué se busca alcanzar con la democracia?, sus fines últimos.

Así, a menudo, lo que dice la ley o el derecho vigentes pueden ser considerados por uno inmorales, al invocar un criterio moral contrario a un principio legal; la tragedia de Antígona nos los enseñó ya desde hace mucho tiempo, “dura lex, sed lex”. Por lo tanto, el impartidor de justicia no juzga de manera moral o no, se conforma a la ley, aplicándola con objetividad y actuando con ética, para encontrar en su sentencia, el equilibrio del balance de la justicia.

Al carácter proteiforme de la moral, corresponde por consecuencia el carácter variable de la ética: la ética profesional del ladrón, no es la misma que la ética profesional del juez. Lo mismo con el derecho: en la República de Platón, el derecho del más fuerte o astuto que defiende Trasímaco, es diferente del derecho de la razón que expone Sócrates.

Pues, a la complejidad del sistema de la transparencia y de sus elementos, se añade la complejidad de sus cimientos; pues, la transparencia, la ética, la moral son conceptos sin contenido previo concreto, por lo tanto las hacen válidas y al mismo tiempo frágiles. Válidas, ya que la democracia es un sistema cambiante y flexible, que debe permitir el cambio de las acepciones, así como de las ideas y de las políticas, según la voluntad de los ciudadanos; no obstante, se necesita un piso intelectual sólido, sobre el cual construir el edificio democrático. Invocamos un estatus ambiguo, que Platón percibe para negarlo, en el mito de la Caverna, que describe en la República. La Idea es un concepto puro, que nace en la caverna de las realidades concretas variables y cambiantes.

Queremos terminar este ensayo, sobre el tema de la globalización como motor de una democracia mundial, que tiene por fundamento los derechos humanos que proclama la Carta internacional de los Derechos Humanos, que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas.

III Transparencia y globalización

El proceso de globalización ha permitido proteger de manera más amplia a los seres humanos, al promover el principio de progresividad y el establecimiento de un derecho supranacional o transnacional, rebasando las fronteras tradicionales, sin que, por lo tanto desaparezcan los rasgos o controversias específicas a cada país. Destaca respecto a este tema, la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a partir de recomendaciones formuladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La globalización tiene por base la proclamación de los derechos universales establecidos de manera formal durante la revolución francesa, en el siglo XVIII, con el fin de defender y celebrar al ser humano, así como su apropiación del espacio político en un sentido largo, fuera de la cuestión de nacionalidad y de la contienda existente entre los países o las diferentes regiones del mundo, desde aquella época hasta hoy.

La globalización, fenómeno que abarca todos los ámbitos de la sociedad humana, plantea la doble cuestión: de límite de poder, en términos de frontera, y por lo mismo de derecho, así como de naturaleza del mismo poder, lo cual se debe relacionar con los derechos del ser humano convertido en ciudadano, es decir parte de un contrato social que llamamos Constitución.

Pues, es cierto que el derecho se aplica en un espacio geográfico-jurídico determinado, mientras refleja el funcionamiento de una sociedad, fruto de la historia común de una comunidad; sin embargo, la globalización de los derechos pretende no tener frontera y ser universal, generando por lo menos la necesidad de una adaptación o convivencia entre órdenes jurídicos de diferentes escalones, así como la definición de principios universales, con los cuales se puede definir al ser humano, o sea el humano se define a través de las garantías y los derechos fundamentales otorgado por esta misma razón que es un ser humano. No lo dice de otra manera la Declaración universal de los derechos humanos y del ciudadano, en su artículo primero:

“Todos los humanos nacen libres e iguales en derecho”

La humanidad se define entonces a través del derecho cuya base son principios universales, tal y como libertad, igualdad, hermandad. Además, el humano se convierte en ciudadano, que se puede definir como un humano que tiene derechos, lo que lo diferencia de los sujetos de la monarquía, antes de la revolución francesa, o de todo otro tipo de sistema político, no democrático. El ciudadano tiene derechos así como la capacidad de defenderlos.

Entonces, el derecho como la transparencia tienden a liberarse de las fronteras para volverse concretamente universales, lo que implica un proceso de armonización, de manera a hacer convivir los diferentes escalones de la identidad propia a cada ciudadano.

En términos de derecho electoral, el desafío es grande para hacer coexistir, derecho internacional, derecho federal, derecho estatal y derecho tradicional, con el fin de definir nuevas fronteras no tanto físicas sino mentales. El cambio constitucional del artículo primero de la Constitución mexicana impone los derechos humanos como única norma fundamental que hay que respetar. La transparencia debe permitir, a través de iniciativas internacionales, reforzar su protección. Citamos, como ejemplo, la Iniciativa del gobierno abierto, pero podemos también hablar del GRECO, este organismo del Consejo de Europa establecido para luchar contra la corrupción y a favor de la transparencia, como herramienta para fortalecer la democracia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se debe de apoyar estas iniciativas, como organismo creado esencialmente para garantizar y transparentar los procesos electorales.

PRINCIPIOS DE PARLAMENTO ABIERTO

PRINCIPIOS DE PARLAMENTO ABIERTO⁸

1. Derecho a la Información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

3. Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

4. Información presupuesta/ y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

6. Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hipereenlaces de referencia de los procesos legislativos.

7. Datos abiertos y no propietario. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulo) de información en formatos de datos abiertos.

⁸ Extractos del documento “Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México”, 22 de septiembre de 2014, revisado en la URL: visionlegislativa.com/declaracion-de-lanzamiento-de-la-alianza-para-el-parlamento-abierto-en-Mexico-22sep14/, el día 30 de marzo de 2015.

8. Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

**DECLARACIÓN DE LANZAMIENTO
DE LA ALIANZA PARA EL
PARLAMENTO ABIERTO EN
MÉXICO**

DECLARACIÓN DE LANZAMIENTO DE LA ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO

Los abajo firmantes, representantes de las Mesas Directivas de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, del Organismo Autónomo Garante del Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil impulsoras de la apertura legislativa, teniendo como testigos de honor a los representantes de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras que Conforman el Congreso de la Unión, del Representante de la Conferencia Permanente de Congresos Locales, del Representante de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, de la Presidenta del Comité de Garantía-de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la Republica y del Comisionado Coordinador de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

CONSIDERANDO que el Poder Legislativo es un pilar fundamental del Estado Democrático de Derecho por sus funciones legislativa, fiscalizadora y de representación;

CONSCIENTES de que la Reforma Constitucional en materia de Transparencia implica 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, la apertura gubernamental, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, y que para ello se dotó de autonomía constitucional al organismo garante del derecho de acceso a la información a nivel nacional y los correspondientes de las Entidades Federativas y que habrá de crearse un Sistema Nacional de Transparencia y Protección de Datos Personales;

DESTACANDO el papel central que el gobierno de México ha desempeñado desde su lanzamiento como cofundador en el año 2011 de la iniciativa internacional Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto) 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.

RESALTANDO que en ese contexto, el Congreso de la Unión a través del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República ha participado de la mano con organizaciones de la sociedad civil especializadas en monitoreo parlamentario, en la conformación y lanzamiento del Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa de la Alianza para el Gobierno Abierto;

RECONOCIENDO que México cuenta con una sociedad civil activa y moderna que promueve y apela al cambio de la visión institucional de sus gobernantes y " representantes populares para que tengan una gestión democrática, abierta y participativa y que por ello han impulsado una serie de

acciones concretas para avanzar en la apertura del Congreso de la Unión y los congresos locales.

ATENDIENDO al llamado de la sociedad civil organizada a nivel nacional e internacional de promover los principios de Parlamento Abierto en todos los cuerpos legislativos, lo cual implica realizar compromisos puntuales para garantizar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de la labor legislativa;

TENIENDO PRESENTE que fue presentada y actualmente se encuentra en proceso de dictaminación una iniciativa mediante la cual se proponen modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para establecer políticas en materia de acceso a la información, protección de datos personales, gestión archivística y apertura gubernamental y que adicionalmente contempla la creación de una Comisión Bicameral en la materia que será la plataforma institucional para el seguimiento y representación del Congreso de la Unión en el Secretariado Técnico de carácter tripartita que se conformará como la instancia de colaboración entre las partes de la Alianza;

CONSIDERANDO que el 10 de septiembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento para la Organización y Funcionamiento de las Comisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, creándose la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia que será la instancia con facultades de propuesta, deliberación, opinión, seguimiento y evaluación de las actividades institucionales en la materia.

Y SEÑALANDO la importancia de que la sociedad civil organizada defina el mecanismo de selección y rotación de sus representantes en el Secretariado Técnico Tripartita y que promueva la inclusión de un mayor número de actores sociales que consoliden la Alianza para el Parlamento Abierto como una instancia de participación abierta a toda la sociedad mexicana.

**DECLARAN SU DESEO DE FORMAR PARTE DE LA ALIANZA PARA EL
PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO Y PARA ELLO:**

1. Se comprometen a instalar, de acuerdo a la normatividad y requisitos legales aplicables, un Secretariado Técnico Tripartita con representación de cada una de las partes de la Alianza para el Parlamento Abierto que tendrá como objetivos iniciales:

a) Establecer las normas internas de participación de sus integrantes y el funcionamiento interno de la Alianza;

b) Convenir la política de comunicación e identidad de la Alianza para el Parlamento Abierto.

c) Generar la metodología para la elaboración de los Planes de Acción correspondientes con la implementación progresiva de los compromisos enmarcados en los 10 Principios de Parlamento Abierto (Anexo 1) y sus variables generados por el grupo de las organizaciones de la sociedad civil impulsoras de la APA y así como otros documentos de referencia en la materia;

d) Establecer entre las partes un cronograma de trabajo para el cumplimiento de los objetivos de esta Alianza.

e) Acordar el posicionamiento conjunto y la participación de la Alianza para el Parlamento Abierto en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto en México y a nivel internacional.

2. Señalan su intención de convocar a los Congresos de las Entidades Federativas, a los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personal de las Entidades Federativas y a la sociedad de todo el país a sumarse a la Alianza de acuerdo a los lineamientos, metodología y procedimientos de participación previamente acordados por las partes.

En México Distrito Federal, a 22 de septiembre 2014, firman

Los integrantes de la Alianza para el Parlamento Abierto.

**DECLARACIÓN DE COMPROMISO
SOBRE PARLAMENTO ABIERTO
EN LAS AMÉRICAS**

11ª ASAMBLEA PLENARIA
INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD
25 AL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2014 – SANTIAGO DE CHILE

Grupo de Trabajo 1: “Parlamento Abierto”

DECLARACIÓN DE COMPROMISO SOBRE PARLAMENTO ABIERTO EN LAS AMÉRICAS

Durante la 11ª Asamblea Plenaria de ParlAmericas, los parlamentarios y parlamentarias nacionales, en representación de 23 legislaturas de todo el continente americano, nos hemos reunido en Santiago de Chile junto con los representantes de la sociedad civil y de organizaciones internacionales, con el objeto de fijar un curso de acción legislativa para mejorar la transparencia y el acceso a la información para la ciudadanía de nuestras naciones.

Nuestros debates tuvieron como punto de partida los Acuerdos a que se arribó en la Mesa de trabajo sobre “La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria: ¿Contamos con parlamentos abiertos?”, que tuvo lugar en el marco del Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos celebrado en Lima, República del Perú, el 18 de julio de 2014.

Recordando este compromiso con el Acuerdo mencionado, que fuera adoptado por los presidentes de los poderes legislativos de las Américas participantes,

Reafirmamos que:

1. La transparencia es un aspecto central de la democracia y un tema esencial que afecta al desarrollo económico, político y social.
2. Los datos abiertos permiten un mejor control del poder legislativo y su funcionamiento y contribuyen a un diálogo más rico e interactivo entre los parlamentarios y los actores sociales.
3. A pesar de los diferentes entornos socioculturales y brechas en materia de conectividad, que pueden plantear desafíos a nivel nacional en el momento de diseñar mecanismos efectivos y eficientes que mejoren la transparencia y la apertura, la búsqueda de parlamentos abiertos es un objetivo compartido para las Américas y el Caribe.
4. Como parte de la labor destinada a acercar a nuestros parlamentos a las comunidades y a los ciudadanos y ciudadanas que representan, reconocemos la importancia de comprender los contextos de comunidades específicas y los canales más apropiados para comunicarse con ellas (por ej., Internet, televisión, radio y prensa gráfica).
5. Aún resta superar muchos desafíos, en particular en términos de infraestructura técnica, recursos financieros, procesos y culturas necesarios para respaldar y mejorar las iniciativas de parlamento abierto.

Reconocemos a las siguientes como potenciales acciones para cumplir con lo establecido en el Acuerdo:

1. Brindar capacitación práctica en tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y redes sociales a legisladores y legisladoras con el objeto de mejorar el diálogo directo con el electorado.
2. Respaldar la redacción de legislación sobre transparencia y establecer mecanismos de supervisión especializados en países donde tales mecanismos aún no existan.
3. Analizar el ejemplo del Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados de Brasil como modelo para compartir información parlamentaria de manera que resulte más amigable para el usuario, y evitar así la presentación de información en términos demasiado burocráticos, legalistas o institucionales.
4. Invertir en educación y capacitación que promuevan una cultura de transparencia parlamentaria y profundicen la comprensión pública del funcionamiento de las instituciones del Estado.
5. Hacer uso de software gratuito o de fuente abierta, colaborar con organizaciones de la sociedad civil especializadas en transparencia y desarrollar asociaciones público-privadas para lograr avances en la apertura parlamentaria.

Nos comprometemos a:

A través de aportes activos de las delegaciones de nuestros parlamentos, informar por escrito o personalmente sobre los avances y/o desafíos en materia de transparencia y acceso a la información en la 12^a Asamblea Plenaria de ParlAmericas que se celebrará en 2015.

Santiago de Chile, 27 de septiembre de 2014

**DECLARACIÓN DE SANTIAGO
SOBRE TRANSPARENCIA E
INTEGRIDAD EN LOS
PARLAMENTOS Y PARTIDOS
POLÍTICOS**



DECLARACIÓN DE SANTIAGO SOBRE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN LOS PARLAMENTOS Y PARTIDOS POLÍTICOS

Los asistentes al Seminario Internacional sobre Transparencia y probidad en el Congreso Nacional y el Sistema de Partidos Políticos, reunidos en Santiago durante los días 12 y 13 de enero de 2012, acuerdan, por la unanimidad de los firmantes, la siguiente Declaración:

CONSCIENTES que la disminución de la confianza pública en las instituciones parlamentarias y en el sistema de partidos políticos plantea, por un lado, un desafío de mejoramiento de los estándares de transparencia, probidad y apertura a la ciudadanía que rigen en nuestros Estados y, por el otro, de implementación de mecanismos para fortalecer la eficiencia y hacer efectiva la responsabilidad de quienes ostentan la representación popular;

CONSIDERANDO que el Poder Legislativo y los legisladores constituyen un pilar fundamental para el ejercicio democrático en sus funciones legislativa, fiscalizadora y de representación, todo lo cual redunda en la defensa de la institucionalidad democrática, y la promoción de la credibilidad pública en las instancias y sistemas democráticos;

DESTACANDO el papel central que desempeñan la transparencia, la accesibilidad y la integridad parlamentaria, tanto en el combate contra la corrupción, como en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de nuestros Estados;

ACEPTANDO nuestros compromisos tendientes a fortalecer la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que la función parlamentaria sea más eficaz y responsable;

ATENDIENDO a que el desarrollo de la función legislativa, con probidad, transparencia y participación ciudadana, es fundamental para que nuestros Estados puedan contar con un marco jurídico adecuado para prevenir, detectar y sancionar eficazmente las prácticas corruptas;

RESALTANDO que las funciones fiscalizadoras a cargo de los Congresos y Asambleas Nacionales y Legislativas implican el deber, para sus integrantes, de observar un comportamiento ético ejemplar, que sirva de referencia para aquellos a quienes se ha confiado el cumplimiento de funciones públicas en cada uno de nuestros Estados;

CONSIDERANDO que los ciudadanos de nuestros Estados merecen que quienes, en su calidad de miembros de los Poderes Legislativos, ostentan la representación de la voluntad popular, lo hagan dignamente; estén dispuestos a rendir cuentas de su mandato ante la sociedad y dispongan de mecanismos que permitan una adecuada participación de los representados en las diversas instancias del ejercicio de la labor parlamentaria;

TENIENDO PRESENTE que la rendición de cuentas es un requisito fundamental para la gobernabilidad democrática de los países y constituye un principio de la vida pública, mediante el cual los servidores públicos elegidos por la voluntad del Pueblo –en el Gobierno o en el Parlamento-, están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones, constituyendo la presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos un medio fundamental para generar confianza social, siendo este uno de los más importantes desafíos de los parlamentos modernos;

RECALCANDO la importancia que tiene la ratificación o adhesión a convenciones internacionales y a los principios asumidos por la Comunidad Internacional y Regional para fortalecer la transparencia, el acceso a la información pública y el empoderamiento de la sociedad civil en los procesos decisorios, especialmente recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Declaración de la Sociedad de Gobierno Abierto, Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y otros instrumentos relativos a la buena gobernabilidad, y

RECONOCIENDO la necesidad de redoblar los esfuerzos que, en el ámbito internacional, han venido desarrollando las organizaciones mundiales y regionales de parlamentarios con el propósito de promover una acción parlamentaria, política y legislativa verdaderamente representativa, transparente, abierta y responsable, que contribuya a la lucha contra toda forma de corrupción, como un importante medio para defender la estabilidad institucional y los valores éticos de la sociedad democrática.

DECLARAN SU ADHESIÓN Y COMPROMISO CON LOS VALORES CONCERNIENTES A LA PROBIDAD Y TRANSPARENCIA TANTO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA COMO DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN TAL CONTEXTO:

1. Consideran prioritario reforzar los mecanismos que aseguren que las instituciones democráticas sean transparentes y ajustadas a los más altos principios éticos del quehacer público y a los derechos y libertades fundamentales garantizadas en la Convención Americana de Derechos Humanos y en todas las Constituciones de los Estados Americanos.

2. Instan a los Congresos y Asambleas Nacionales y Legislativas de la Región a continuar apoyando el combate contra la corrupción en nuestro hemisferio, mediante la adopción de las medidas legislativas necesarias para que se puedan desarrollar los compromisos internacionales asumidos por nuestros Estados en este campo, a través de tratados como la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Declaración sobre Gobierno Abierto, y otros instrumentos relativos a la transparencia y al acceso a la información pública.
3. Exhortan a los Congresos y Asambleas Nacionales y Legislativas a adoptar o fortalecer normas de ética parlamentaria, con el propósito de lograr que sus integrantes obren teniendo siempre presente que su investidura entraña el deber de observar un comportamiento ejemplar, probo y transparente, orientado a la satisfacción del bien común y con preeminencia del interés general sobre el particular, considerando para esto medidas tales como las siguientes:
 - a) Establecimiento de reglas claras para normar conductas especialmente relacionadas con conflictos de interés; transparencia patrimonial; tráfico de influencias; manejo de recursos asignados; financiamiento electoral; rendición de gestión; y el acceso de la ciudadanía a la información pública.
 - b) Elaboración de normas de conducta inspiradas en valores como el altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, apertura y honestidad.
 - c) Creación de comités de regulación ética con mecanismos, capacidad y autoridad para asesorar, investigar y sancionar.
 - d) Identificación de sistemas comunes de valores éticos entre los legisladores, que permitan delimitar, posteriormente, el conjunto de conductas aceptables y no aceptables en la gestión legislativa, todo ello conforme a normas legales nacionales e internacionales.
 - e) Creación de normas que permitan la participación activa de la ciudadanía y el ejercicio del “control ciudadano” como parte del sistema de rendición de cuentas en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos en el Parlamento.
4. Alientan a los Congresos y Asambleas Nacionales y Legislativas de los Estados Americanos a intercambiar conocimientos y experiencias en las materias que tienen incidencia en el combate contra la corrupción y, especialmente, cuando corresponda, buenas prácticas para el cabal cumplimiento de las funciones fiscalizadoras que tengan a cargo.

5. Instan a los Congresos y Asambleas Nacionales y Legislativas a implementar un marco legal de rendición de cuentas, que incluya, entre otros aspectos, normativa sobre evaluación de la gestión, de acceso a la información pública, de control interno, de lucha contra la corrupción, de prevención de los conflictos de interés, el tráfico de influencias, las presiones indebidas, el financiamiento de la política y un marco sancionatorio preciso.
6. Recomiendan, asimismo, efectuar un acercamiento con la ciudadanía a través de iniciativas de apertura, tanto de los Congresos y Asambleas, como de los Partidos Políticos hacia ella, con el propósito de dar a conocer el importante rol que desempeñan, así como la lucha que realizan en contra de la corrupción y los mecanismos que implementan para prevenirla, todo ello propiciando el diálogo con la ciudadanía, la formulación participativa de normas, la creación de una agenda del uso de nuevas tecnologías y de datos abiertos, y de participación a través del control ciudadano.
7. Recomiendan a las organizaciones y redes regionales de parlamentarios de nuestro hemisferio impulsar las acciones necesarias para el logro de los propósitos de la presente Declaración, a través de la instauración de una Red Parlamentaria Regional pro transparencia y probidad y un Plan de Acción plurianual que permita dar seguimiento a su desarrollo a través de los medios que estimen apropiados, tales como:
 - a) Solicitar al Proyecto de Sociedad de Gobierno Abierto (OGP) que incluya una línea de trabajo relativa a los Congresos o Asambleas Nacionales o Legislativas y al sistema de partidos políticos;
 - b) Reconocer y adherir a las iniciativas que los organismos y redes mundiales y regionales de parlamentarios están liderando para mejorar los estándares éticos y la transparencia de sus miembros;
 - c) Buscar instancias de encuentro periódico entre las distintas entidades encargadas del cumplimiento y control de la conducta parlamentaria y el acceso a la información dentro de los Congresos o Asambleas Nacionales o Legislativas;
 - d) Reconocer e impulsar los liderazgos Regionales, Nacionales y locales encargados de promover los principios enunciados en la presente Declaración.
8. Se invita a los demás organismos internacionales y regionales encargados de promover el desarrollo a continuar apoyando las acciones conducentes a la realización de los objetivos de la presente Declaración.

En Santiago, a 13 de enero de 2012, firman, refrendando su acuerdo con esta Declaración, los siguientes asistentes:

DECLARACIÓN DE LIMA

DECLARACIÓN DE LIMA

Los Presidentes y representantes acreditados de los Poderes Legislativos del Hemisferio, así como los Presidentes de los Parlamentos de integración subregional y de los Foros Parlamentarios, reunidos en el Primer Encuentro Interamericano de los Presidentes de Poderes Legislativos, suscribimos la presente Declaración:

Considerando

Que el Artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana, consagra el ejercicio efectivo de la democracia representativa de los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos como base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales, la misma que se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional;

Que los poderes legislativos nacionales y los parlamentos de integración, somos concientes que la diplomacia parlamentaria y la cooperación son fundamentales para contribuir a dar respuesta efectiva a los desafíos de la agenda interamericana en materia social, económica y ambiental, así como para promover las acciones e iniciativas para fortalecer la democracia;

Que reconociendo el esfuerzo de la OEA en el desarrollo del programa de cooperación a la gestión parlamentaria para la transparencia y mejor comunicación con la población, estimamos necesario que pueda incorporarse nuestro aporte a la consolidación de los valores y principios que fomenta y protege la organización en el Hemisferio.

DECLARAMOS

1. NUESTRO RECONOCIMIENTO AL Honorable Congreso de la República del Perú, y en particular, a su Presidente, por organizar esta primera reunión parlamentaria interamericana, durante la cual logramos compromisos y consensos en temas relevantes de la agenda hemisférica, como fueron: al acercamiento al ciudadano; la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria; el desarrollo económico sostenible; el cambio climático, la inclusión social y el rol de la mujer en la representación política.
2. Nuestra voluntad de construir el “Foro Interamericano de Presidentes de Parlamentos” el cual, integrado por los Presidentes de los poderes legislativos así como máximos representantes de los parlamentos de integración y los foros parlamentarios vigentes en las Américas y el Caribe, actuará como mecanismo integrador y articulador, así como de diplomacia parlamentaria de las instituciones legislativas, contando con el acompañamiento técnico de la OEA a través de su Sección de Apoyo a las Instituciones Representativas.

3. Nuestro agradecimiento por la intención que ha manifestado el Honorable Congreso de la República de Chile para acoger la celebración de la Segunda Reunión del Foro Interamericano de Presidentes de Parlamentos.
4. Agradecer a la Secretaría General de la OEA por el apoyo técnico brindado para el éxito de esta reunión.

Firmada en la ciudad de Lima, a los dieciocho días del mes de julio de dos mil catorce

**ACUERDOS DEL V ENCUENTRO DE
LA RED PARLAMENTARIA
LATINOAMERICANA PRO
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA Y
PROBIDAD**

ACUERDOS DEL V ENCUENTRO DE LA RED PARLAMENTARIA LATINOAMERICANA PRO TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROBIDAD

México, D.F. a 2 de diciembre de 2013

Considerando:

- I. Que el IV Encuentro de la Red Parlamentaria Latinoamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad realizada en Bogotá, Colombia, en el mes de julio de 2013, estableció entre sus conclusiones, la necesidad de profundizar el compromiso institucional de los Congresos, Asambleas Nacionales y Legislativas de la Región a favor de los principios de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, participación ciudadana y prevención de la corrupción, contenidos en la Declaración de Santiago de enero de 2012.
- II. Que la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva de la Red han impulsado, durante el periodo 2013-2013, diversas instancias de encuentro y deliberación de los países integrantes de la Red Latinoamericana en las ciudades de Santiago, Buenos Aires y Bogotá. Además, se ha establecido puentes de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, tales como el NDI, GOPAC y la Red de Transparencia Legislativa; como, también, de colaboración con organismos multinacionales como el BID, la OEA, el MESECIC, el PNUD y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).
- III. Que los Congresos de Chile, México y Colombia han ratificado y adherido a la Declaración de Santiago y encomendado a las Comisiones de Ética respectivas la presencia, seguimiento y coordinación de las actividades de la Red.
- IV. Que los liderazgos parlamentarios de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y los países centroamericanos incorporados en el Parlacen se han comprometido a impulsar procesos internos que permiten materializar su plena incorporación institucional a través de sus congresos.
- V. Que el PNUD ha comprometido su colaboración en el proceso de institucionalización de la Red mediante la propuesta sobre “Metodología Participativa de Institucionalización Red Parlamentaria Latinoamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad”

Se acuerda:

I.- Aprobar la propuesta sobre “Metodología Participativa de Institucionalización Red Parlamentaria Latinoamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad” elaborada por el PNUD y enriquecida con el aporte de los parlamentarios presentes en este encuentro; Reafirmar el compromiso de la Red

con los actores de la sociedad civil, valorar su participación como instancia colaboradora y comprometer sus iniciativas conjuntas de difusión para profundización de los principios de transparencia, acceso a la información y probidad que adhiere esta Red.

II.- Ratificar la importancia de que todos los sectores políticos, gobierno y oposición, representados en los congresos de los distintos países que integran la Red puedan participar en la misma, de manera de garantizar un adecuado pluralismo en esta instancia.

III. Exhortar a los congresos y los parlamentarios de los distintos países que componen la Red a generar planes de acción y mecanismos de rendición de cuentas anual de los avances logrados y las dificultades observadas en la implementación de los compromisos asumidos en la Red.

IV.- Encomendar a la Secretaría un estudio comparado sobre legislación en materia de transparencia, probidad y acceso a la información en los poderes legislativos de los países participantes en la Red.

V.- Se acuerda que el Grupo de Trabajo que trabajará una propuesta de estatuto estará conformado por Chile, México, Colombia, Paraguay, Perú, Costa Rica y el Parlacen.

VI.- Encomendar a la Secretaría Ejecutiva de la Red el seguimiento, coordinación e información a los integrantes de la Red sobre los avances realizados en la implementación de la propuesta metodológica del PNUD.

VII.- Comprometer la suscripción de los estatutos de la Red para la próxima reunión a realizarse en Paraguay durante el mes de mayo de 2014.

VIII.- La presente acta es suscrita por el Presidente de la Red y todos los asistentes de este encuentro, cuya presencia consta en el respectivo registro de asistencia que se entiende de incorporado.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503