

“Hacer parlamento abierto” en los congresos: una práctica democrática en construcción

Tema de trabajo: XI. Mecanismos de democracia participativa y resiliencia democrática

Ponente: Mtra. Elena Beatriz Bolio López

elena.bolio@diputados.gob.mx

Investigadora parlamentaria C en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados, maestra en antropología social

I. Introducción

Es común ver que el Congreso de la Unión plantea “foros” para presentar temas a discusión pública. Estos se han comenzado a conocer como “parlamento abierto” aproximadamente desde de la LXIII Legislatura. Parlaméricas, instancia diplomática parlamentaria regional, ha propuesto la relación entre los congresos americanos con su ciudadanía puede renovarse mediante el parlamento abierto. En México, las cámaras federales han hecho esfuerzos por aplicar el enfoque. ¿Pero cómo se está haciendo? ¿Qué elementos se están aplicando? ¿Qué prácticas se están relacionando con “hacer parlamento abierto” en México? Más importante, aun es saber si se están generando prácticas que ayuden a establecer un puente de comunicación entre congresos y ciudadanos.

El objetivo de la ponencia es analizar el caso de las audiencias públicas sobre el Instituto Nacional para el Bienestar (Insabi), llevadas a cabo en 2019, según los principios de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria (AGA, 2012) y los Principios de Parlamento Abierto en México (APA, 2017). Para ello presento un breve panorama sobre el paradigma de parlamento abierto, contextualización de la iniciativa que motiva las audiencias públicas y una descripción de las audiencias públicas usando los principios de parlamento abierto como referencia. Se analiza en proceso según criterios de información parlamentaria, acceso a la información y vinculación ciudadana.

II. Apertura: hacia un nuevo paradigma sobre el parlamento abierto

Según mis observaciones, se está aplicando la perspectiva del parlamento abierto de manera parcial. Al verse el parlamento abierto como una etapa del proceso legislativo, se está perdiendo.

Ideas sobre confianza y desconfianza rodean la discusión sobre parlamento abierto. Diversos autores hablan de la lejanía de la ciudadanía respecto al poder legislativo: se ha planteado que hay una percepción de un proyecto político democrático fallido (Bohorquez 2015) que las instituciones parlamentarias han entrado en crisis de legitimidad (Rubio y Vela, 2018), y cómo la falta de confianza ciudadana es un elemento común en las democracias modernas (Luna y Puente 2018).

Lograr confianza de la ciudadanía en las instituciones parlamentarias y sus procesos se presenta como un reto que exige medidas radicales. Como resultado, se presenta la idea del parlamento abierto como un nuevo paradigma que busca una solución al problema de la desconfianza ciudadana. Según Khemvirg Puente (2017), la vieja idea de representación democrática supone que las decisiones políticas son tomadas por los representantes de manera unilateral y, a lo sumo, la sociedad solo participa indirectamente con la emisión de su voto; en cambio, desde una nueva idea, los ciudadanos pueden formar parte de todo el proceso político. Asimismo, Puente (2016: 95) recuerda que a tecnología es un medio que puede facilitar esas relaciones sociales necesarias para dar lugar al ejercicio del nuevo paradigma del parlamento abierto de manera que “la nueva idea de la representación [legislativa] ha modificado la forma en que los parlamentos se comunican con la sociedad.” En ese sentido, el parlamento abierto se presenta como una idea que renueva el concepto de democracia a partir de un modelo basado en relaciones sociales entre ciudadanía y parlamento, utilizando en buena medida, la tecnología como medio. Con este enfoque, el parlamento sería una institución que se construye en la relación entre la participación ciudadana y la gestión de los representantes. Entonces, el parlamento se concibe como dinámico y relacional, y en cambio buscaría alejarse de la percepción de ser un ente monolítico y discrecional.

De manera institucional, la idea de parlamento abierto se ha planteado desde instituciones de diplomacia internacional y asociaciones civiles.

En 2012, Alianza para el Gobierno Abierto, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo parlamentario, emitieron la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* como un llamado a los congresos del mundo. En este documento se enlistan 44 principios que buscan favorecer un trabajo legislativo accesible a la ciudadanía. Aunque aún este documento no usa el término *parlamento abierto*, es clave para redireccionar el enfoque de los congresos hacia la apertura (AGA, 2012).

La Declaración no solo tiene por objeto una llamada a la acción, sino que también es una base para el diálogo entre los parlamentos y las Organizaciones de la Sociedad Civil de Monitoreo Parlamentario (PMOS, por sus siglas en inglés). Esta busca promover la transparencia gubernamental y parlamentaria, así como procurar que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, a instituciones más representativas y, en última instancia, a una sociedad más democrática.

En 2016 el sistema interamericano de diplomacia parlamentaria Parlaméricas (2016), publica la *Hoja de ruta hacia la apertura parlamentaria* en donde se define parlamento abierto de la siguiente manera:

una forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria.

Según esta visión, el parlamento abierto es un enfoque amplio que debe aplicarse en todo momento en lo relativo al parlamento. Como se mencionó al inicio de este artículo, el enfoque se basa en cumplir cuatro grandes ejes que atravesarán el quehacer de los congresos: participación ciudadana, transparencia en información, ética y probidad de las acciones, y rendición de cuentas de las instituciones legislativas.

Tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República se incorporaron a esta organización, y aunque se asumen compromisos de manera voluntaria, se tienen como parámetros aquellos establecidos por esta instancia internacional. Treinta y cinco legislaturas nacionales del continente americano forman parte de Parlaméricas y quince países han asumido compromisos.

Los instrumentos emitidos por Parlaméricas ponen al centro la participación ciudadana. Desde su perspectiva, la relación entre parlamentos y ciudadanía se opera a través de desarrollar una metodología que fomenta procesos de *cocreación* en los que hay *involucramiento activo* ciudadano (Parlamérica, s.f.). Se enfatiza que la participación se concibe como transversal a todos los procesos del poder legislativo; así, la *cocreación* como metodología tendría diferentes alcances y posibilidades a lo largo del proceso legislativo.

La participación ciudadana también ha sido retomada en los *Principios de Parlamento Abierto en México* (APA, 2014). Este documento simplifica los principios de la Declaración

sobre la Transparencia Parlamentaria mediante diez enunciados principales. Fue firmado por representantes del Congreso de la Unión en 2014 para conformar la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) en conjunto con organizaciones de la sociedad civil. En los principios establecidos se plantea que los congresos suscritos deben promover dos tipos de acciones para con la ciudadanía: facilitar que las personas sean partícipes de los procesos de toma de decisiones y facilitar que puedan supervisar los procesos:

[Los congresos] 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. (APA, 2014)

En estos principios, el garantizar la información se encuentra fuertemente relacionado con la participación. Así, la Alianza para el Parlamento Abierto incluye entre sus principios el que la información sea provista de manera *proactiva*, lo cual implica la voluntad política de ofrecer datos a la ciudadanía sin la obligación legal de hacerlo y con el afán de publicitar el proceso parlamentario. En el mismo sentido, la información debe ser presentada de manera sencilla y que pueda ser entendible por un público no especializado. Al respecto el principio tercero reza como sigue:

[Los congresos] 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. (APA, 2014)

Asimismo, se plantea que los congresos procurarán que la información sea provista de manera que conforme un archivo histórico digital con enlaces permanentes (principio cuatro, *Información histórica*) y que se difundan las reuniones en tiempo real (principio ocho, *accesibilidad y difusión*).

En el cuerpo normativo de la Cámara de Diputados, se puede encontrar que el *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* se

incluye un apartado sobre parlamento abierto junto con transparencia proactiva. Estas reformas se deben a la LXIII Legislatura y entraron en vigor en mayo de 2018. Si bien no se define parlamento abierto como tal, se sugiere que es un modelo cuando se habla de *crear mecanismos y procedimientos propios de un Parlamento Abierto* (artículo 4, fracción VII) y cuya finalidad es *la participación y colaboración ciudadana*, es decir, se acerca la idea de la cocreación ciudadana en el proceso legislativo (artículo 17, inciso D).

Sobre el cómo instrumentar mecanismos de parlamento abierto, el Reglamento es bastante amplio y habla de *crear* y de *adoptar mecanismos*. Respecto a prácticas que aquí nos ocupan, se subraya que se habla explícitamente de *adoptar mecanismos de consulta, participación y colaboración de la ciudadanía y grupos de interés en el proceso legislativo, por conducto de las Comisiones legislativas* (artículo 17, inciso D, fracción IV). Igualmente, también se habla de *publicar información relevante sobre el proceso de consulta, investigación y deliberación llevado a cabo para formular iniciativas de ley o dictámenes* (artículo 17, inciso D, fracción VI). Cabe recordar que lo que se considera información relevante se espera que sea compartida de manera voluntaria (transparencia proactiva).

III. *Estudio de caso: Audiencias públicas sobre la creación de un nuevo instituto de salud*
El diputado federal Mario Martín Delgado Carrillo, del partido Morena inscribió el 3 de julio de 2019 una iniciativa para reformar la Ley General de Salud, así como un artículo respectivamente, de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud y de la Ley de Coordinación Fiscal. En síntesis, la iniciativa presentada por Delgado tiene por objetivo ampliar el servicio a la salud a través de garantizar la atención médica (servicios y medicamentos) a los ciudadanos mexicanos sin seguridad social. Para ello se propone crear un nuevo instituto descentralizado encargado de atender a esta población, así como fortalecer la atención primaria en salud. El objetivo ulterior del proyecto sería lograr la atención universal de la salud. Se envió a la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados para su estudio y posteriormente se amplió el turno a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para opinión. Con la iniciativa de Delgado, integrante de la bancada del partido mayoritario en la Cámara de Diputados, se llevaba a cabo el plan del ejecutivo federal que planteaba la desaparición del Seguro Popular. El Plan Nacional de Desarrollo se publicaría unos días más tarde, en el que se plantea la insuficiencia del Seguro Popular y la necesidad de nueva institución de salud, Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi).

La Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, presidida por la diputada Miroslava Sánchez Galván, acordó en la sesión del 24 de julio de 2019 que la iniciativa presentada por el diputado Delgado Carrillo *se discutiera en el marco de Parlamento Abierto el día 7 de agosto de 2019*. Se puso un plazo dos semanas para convocar y organizar la participación ciudadana.

La Comisión de Salud creó un micrositio que alberga información sobre este ejercicio de parlamento abierto, mismo que se analiza más adelante. Se publicitó un evento con el nombre *Audiencias públicas: Instituto de Salud para el Bienestar*. Se amplió el número de días acordados de uno a tres. Las audiencias públicas fueron celebradas del 7 al 9 de agosto de 2019.

La Comisión de Salud convocó personal académico, de la administración pública, integrantes de la iniciativa privada, integrantes de la sociedad civil organizada y de organismos internacionales; y se utilizó el sitio de la página de la Cámara para convocar, así como las plataformas de Facebook y YouTube para transmitir el evento en vivo.

Para indagar en cada aspecto, se utilizarán como criterios los principios presentados en dos instrumentos: a) Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria que datan de 2012 (AGA 2012) y b) Principios de Parlamento Abierto en México, especialmente según el desglose de criterios utilizados en la Evaluación 2017 de los congresos del país (APA 2017). Se hará mención del número de principio y el instrumento para agilizar el texto (por ejemplo, 3 AGA 2012 para referirse al principio tres, promover la cultura de la transparencia a través de la supervisión de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria. Los principios elegidos pueden consultarse en las figuras (1 y 2) que resumen los principios cumplidos.

Figura 1. Principios cumplidos de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, 2012 (DTP).

| INSTRUMENTO | CUMPLE PRINCIPIO |
|--|-------------------------|
| <i>DECLARACIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA (2012)</i> | |
| PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA | |
| 3. Promover la cultura de la transparencia a través de la supervisión. | 1 |
| 5. Involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil. | 1 |
| 7. Habilitar el monitero parlamentario eficaz. | 0 |
| 10. Proporcionar información completa. | 0 |
| 11. Proporcionar información de forma oportuna. | 1 |
| 12. Asegurar la exactitud de la información. | 1 |
| <i>TRANSPARENTAR LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA</i> | |
| 18. Informar e involucrar a los ciudadanos en un proyecto de ley. | 0 |
| 19. Publicar los registros de los trabajos de las comisiones legislativas. | 1 |
| <i>FACILITAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA</i> | |
| 27. Garantizar la accesibilidad del Parlamento a través de múltiples canales. | 1 |
| 30. Proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda. | 1 |
| <i>PERMITIR EL ACCESO ELECTRÓNICO Y DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA</i> | |
| 39. Faciliar la descarga de información para su reutilización | 0 |
| 40. El mantenimiento de las páginas web parlamentarias. | 0 |
| 41. Utilizar mecanismos de búsqueda fáciles y estables. | 0 |
| 42. Hiperenlaces de información relacionada. | 0 |
| 44. Facilitar la comunicación bidireccional. | 0 |

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Principios cumplidos de Principios de Parlamento Abierto en México, 2017 (PPAME)

| PRINCIPIOS DE PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO (EVALUACIÓN 2017) | |
|---|---|
| 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS | |
| 2.7 Se pone a disposición del ciudadano una plataforma web con mecanismos de interacción a dos vías en tiempo real entre los ciudadano y el Congreso. (Ejemplo. E-Democracia) | 0 |
| 2.10 Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración, discusión o aprobación de proyectos legislativos. | 1 |
| 3. INFORMACIÓN PARLAMANETARIA | |
| 3.1 Se informa al ciudadano de forma sencilla y explícita sobre las funciones del cuerpo legislativo. | 0 |
| 3.2 Se explica el proceso legislativo. | 0 |
| 3.4 El cuerpo legislativo publica en su página de internet al menos dos cuentas oficiales de redes sociales (no aplica YouTube) | 0 |
| 3.6 El cuerpo legislativo difunde al menos las actividades del pleno y de las comisiones en redes sociales: agenda del día (todas las actividades que suceden en los Congresos), actividades de comisiones e información sobre los procesos legislativos en curso diariamente). | 1 |
| 3.17 Publica las Convocatorias de las Comisiones. | 1 |
| 3.19 Versión estenográfica de los debates en las comisiones. | 0 |
| 7. DATOS ABIERTOS Y NO PROPIETARIO | |
| 7.8 Se publica una base de datos de las versiones estenográficas de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario. | 0 |
| 7.10 Presentan la información manera que se pueda descargar de forma masiva (bulk download). | 0 |
| 8. ACCESIBILIDAD Y DIFUSIÓN | |
| 8.3 La página del Congreso tiene un apartado en el que se mencionan los requisitos para que la ciudadanía acceda a las sesiones de las comisiones. | 1 |
| 8.5 Existe la obligación de transmitir sesiones de comisiones en vivo. | 1 |
| 8.6 Archivo digital en audio y/o video de las sesiones del pleno y/o de las comisiones. | 1 |

Fuente: elaboración propia.

1. Antes de los foros: Información parlamentaria en el trabajo de las comisiones

El trabajo en comisiones se pudo monitorear a través de las transmisiones en YouTube disponibles del 21 y 22 de octubre de 2017. (27 y 30 AGA 2012). La discusión se prolongó a dos días de debate. El 21 de octubre se discutió el dictamen en lo general y el 22 de octubre se discutió sobre artículos en lo particular.

Estas sesiones se transmitieron en vivo, facilitando el seguir la discusión de las audiencias públicas. Sin embargo, la versión del micrositio revisada tenía incompletos los vínculos enlazados a los videos. Esto podría deberse a que se consultó una versión del micrositio desactualizado. En cualquier caso, es oportunidad para recordar que se recomienda facilitar enlaces para localizar información pertinente para los debates (42, AGA 2012) y proporcionar información completa (10 AGA 2012). Asimismo, las recomendaciones internacionales ven con buenos ojos el contar con video del trabajo específico de las comisiones (8.6 APA 2017 y 30 AGA 2012) y más aún contar con versiones estenográficas de las mismas (3.19 APA 2017).

Durante la discusión para la aprobación del dictamen, se habló sobre aspectos técnicos sobre si el dictamen en sí mismo era válido. Gran parte de la reunión transmitida en YouTube recoge la disputa para determinar si es pertinente o no tratar en esa sesión el asunto. A modo de ejemplo, se presenta la intervención de la diputada Frida Alejandra Esparza Márquez que, como podrá verse, hace alusión a información técnica y de procedimientos que el ciudadano espectador seguramente desconoce:

Me parece que en el primer dictamen que se quiere someter a discusión, que tiene que ver con el Insabi, el dictamen no llegó en el tiempo reglamentado según el artículo 177. Entonces no debería y no tendría por qué discutirse en esta reunión de comisión. Tendría que ser [discutido] posteriormente para dar cumplimiento con el tiempo obligatorio que se tiene en el reglamento. Entonces yo propondría, y también pediría, que se llevará a cabo una votación para sacar del orden del día este dictamen y que quede sentada también esta votación y el sentido del voto de cada diputado.

Es notable que la ausencia de los documentos legislativos que dan cuenta de los procesos técnicos sobre el avance de las iniciativas y que expliquen al ciudadano lo que ocurre y qué

procedimientos esperar (3.1 y 3.2 APA 2017; 3 y 7 AGA 2012), así como ampliar su criterio al momento de calificar lo que observa en los videos.

Tanto la Declaración como los Principios de gobierno abierto presentan criterios para hablar de la información parlamentaria. A grandes rasgos, se invita a los congresos a explicar los procesos, proporcionar información y compartir los trabajos de discusión. Al respecto se pueden mencionar un par de incidentes no reportados en el micrositio o en el documento del dictamen, pero que se hicieron notar durante las discusiones.

1.1 Falta de información sobre la existencia de un grupo de trabajo

El panista Éctor Jaime Ramírez Barbabuscó detener la dictaminación al argumentar que se incumplió el haber formado un grupo de trabajo para discutir el tema. Este señaló:

[...] el día 20 de septiembre fue aprobado por un acuerdo parlamentario firmado por instrucciones del presidente de la Junta de Coordinación Política —del diputado Mario Delgado Carrillo— por el cual se integraría el Grupo de Trabajo del Instituto de Salud para el Bienestar; el cuál bajo su coordinación, presidenta, jamás fue instalado. (...Por lo señalado,) La votación que se pueda tener en esta comisión sería ilegal y pondría en riesgo la certeza jurídica que debe prevalecer en el derecho a la salud.

De acuerdo con Miroslava Sánchez, la presidenta de la Comisión de Salud, se tomaron en cuenta las opiniones de los grupos que iban a formar parte del grupo de trabajo, pero se falló al intentar instalar el mismo. La presidencia señaló que instalar el grupo de trabajo es un acuerdo externo a la comisión. Dado que, tanto la presidenta de la Comisión y el presidente de Junta parecen haber coincidir en buscar la dictaminación de la iniciativa, puede aducirse a causas operativas y logística el no poder armar el grupo de trabajo.

El incidente del grupo de trabajo, puede considerarse también un faltante en el acceso a la información que circunda al ejercicio de las audiencias públicas. Aunque no se haya podido lograr hacer el grupo de trabajo, se podría explicar a la ciudadanía si este procedimiento de cumplir o no un acuerdo de la Jucopo afecta o no la legalidad del dictamen. Con ello se darían herramientas para comprender el debate entre legisladores.

1.2 Opinión de la Comisión de Hacienda en el dictamen y otras propuestas

La iniciativa debía contar con la opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, esta no se encuentra reportada en los dictámenes o en el sitio. De acuerdo con una participación de la diputada Sánchez Galván se recibieron propuestas de varios diputados así como “las propuestas de la Consejería Jurídica, del equipo jurídico de la Secretaría de Hacienda, de la Comisión, de la Secretaría de Salud y de la Auditoría Superior de la Federación”. Los contenidos de las opiniones y propuestas realizadas por escrito a la Comisión no conocen. Es decir, no se da seguimiento a un proceso parlamentario.

2. Acceso a la información

El acceso a la información de acuerdo a la Declaración y los Principios, está fincada en buena parte en las herramientas digitales. Se recomienda tener sitios de internet, compartir videos en vivo y formatos accesibles.

2.1 Micositio del evento

El acceso a la información es un criterio de análisis que, como se ha podido observar, se encuentra atravesando otros momentos del proceso. Tuve acceso al sitio mediante una búsqueda simple en Internet, ya que parece haberse eliminado el acceso directo de la página principal de la Cámara de Diputados, quizás por ser ya un asunto concluido. Debe recalcarse que se utilizó una versión del micrositio que pudiera no ser la final, ya que no se encontraba del todo actualizada y el análisis fue realizado en retrospectiva. A la postre, el sitio dejó de poder consultarse.

A saber, el micrositio consultado contaba con las siguientes pestañas: 1) inicio, 2) iniciativa Instituto de Salud para el Bienestar, 3) parlamento abierto, 4) Envío de solicitudes para asistir a las Audiencias Públicas, 5) prensa, 6) galería, 7) versiones estenográficas y 8) videos (véase imagen 3).

Figura 3. Micrositio de las Audiencias Públicas *Instituto de Salud para el Bienestar*

Reformas a la Ley General de Salud, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud

- Iniciativa Instituto de Salud para el Bienestar
- **Parlamento Abierto**
- Envío de solicitudes para asistir a las Audiencias Públicas
- Envío de propuestas ponentes
- Prensa
- Galería
- Versiones Estenográficas
- Videos

Parlamento Abierto



AUDIENCIAS PÚBLICAS

"INSTITUTO DE SALUD PARA EL BIENESTAR"

07, 08 Y 09 DE AGOSTO

CÁMARA DE DIPUTADOS
SIN LEGISLADURA

El Parlamento Abierto es un principio bajo el cual se han desarrollado los trabajos de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Con la finalidad de enriquecer las discusiones e intercambiar puntos de vista sobre diversos temas de interés nacional, como lo es la propuesta para la adecuación al marco normativo vigente EN MATERIA DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICAMENTOS ASOCIADOS PARA LAS PERSONAS QUE NO POSEEN SEGURIDAD SOCIAL QUE ENTRE OTRAS MEDIDAS PROPONE SUSTITUIR EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD (SEGURO POPULAR) POR EL INSTITUTO DE SALUD PARA EL BIENESTAR, sectorizada a la Secretaría de Salud, el cual se conformará con los recursos humanos, financieros y materiales que actualmente se destinan a la CNPSS.

En ese sentido, la Comisión de Salud destaca que el Parlamento Abierto es uno de los principios rectores de la actividad legislativa por lo que considera de vital importancia escuchar activamente a los actores involucrados en la materia de salud (académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, legisladores federales y locales, autoridades federales y locales, y todas aquellas personas interesadas en el tema materia de la Iniciativa en análisis) que desean presentar propuestas para la elaboración del Proyecto de Dictamen de la "INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y DE LA LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD, EN MATERIA DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICAMENTOS ASOCIADOS PARA LAS PERSONAS QUE NO POSEEN SEGURIDAD SOCIAL."

Fuente: Cámara de Diputados

En la página de inicio, denominada *Reformas a la Ley General de Salud, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud* se encuentra el programa de trabajo de las audiencias públicas que se presentan también con el nombre simplificado de *Audiencias públicas: Instituto de Salud para el Bienestar*. La coexistencia de estos nombres permite dar una idea al ciudadano del contenido que puede esperar tras el nombre técnico del proceso legal.

En la pestaña *Iniciativa...* se comparte en versión electrónica la iniciativa de ley que motiva las discusiones en las audiencias públicas, tal como presentada por el diputado

proponente. Así la población puede conocer el documento que se discute en las sesiones de audiencia pública. De este modo, se cumple con *asegurar la exactitud de la información* (12 AGA 2012) al dar acceso al documento en cuestión, es decir, la iniciativa de ley.

En la pestaña *parlamento abierto* (véase imagen 3) se ha hecho un esfuerzo por explicar de manera sucinta a la ciudadanía qué es esto. Se indica que es un principio general de trabajo y que se basa en la conversación con la ciudadanía. En esta descripción el papel de los ciudadanos no llega a ser de cocreadores, pero ya se habla de la necesidad de *intercambios* (con la ciudadanía) para *enriquecer las discusiones* (de los legisladores). Si bien el poder legislativo sigue entendiendo una relación unidireccional del proceso de participación ciudadana, ya se sugiere que el parlamento abierto permite construir al parlamento desde una relación social con la ciudadanía. Al respecto puede leerse el texto siguiente en el micrositio:

El Parlamento Abierto *es un principio bajo el cual se han desarrollado los trabajos* de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. *Con la finalidad de enriquecer las discusiones e intercambiar puntos de vista sobre diversos temas de interés nacional*, como lo es la propuesta para la adecuación al marco normativo vigente EN MATERIA DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICAMENTOS ASOCIADOS PARA LAS PERSONAS QUE NO POSEEN SEGURIDAD SOCIAL QUE ENTRE OTRAS MEDIDAS PROPONE SUSTITUIR EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL EN SALUD (SEGURO POPULAR) POR EL INSTITUTO DE SALUD PARA EL BIENESTAR, sectorizado a la Secretaría de Salud, el cual se conformará con los recursos humanos, financieros y materiales que actualmente se destinan a la CNPSS. (Énfasis añadido.)

2.2 Prensa, galería, versiones estenográficas y videos

La pestaña de prensa facilita la compilación de notas y boletines de prensa elaborados por la Cámara de Diputados respecto a las audiencias públicas. Así, el ciudadano interesado puede consultar las pestañas y recuperar estos extractos de la prensa de la Cámara. Notablemente, se observa que se da cabida a notas sobre posiciones a favor (del secretario de Salud, Jorge Alcocer, por ejemplo) y en contra de la iniciativa (como la participación del ciudadano Salomón Chertorivski —ex secretario de salud). Mostrar posturas diferentes en el debate

puede ayudar a involucrar a las personas en el debate y promover que se supervise qué decisiones se toman, tomando en cuenta estas posturas (3 y5, AGA 2012).

Por otra parte, entre los boletines de prensa se pueden encontrar entrevistas de participantes como información complementaria a las audiencias públicas. Se puede encontrar la entrevista a Juan Ferrer, quien había sido propuesto por el ejecutivo para dirigir el Insabi, y al subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López Gatell y a la propia presidenta de la Comisión de Salud, diputada Miroslava Sánchez Galván.

La sección de galería bien puede acompañar la información de prensa para documentar cómo luce el proceso de trabajo. Como información auxiliar de consulta, las imágenes podrían complementarse con pies de foto que señalen a los principales actores retratados, lo cual podría ayudar a seguir la discusión *post facto*.

En cuanto a las versiones estenográficas, se pueden consultar de manera rápida las intervenciones destacadas en la sección de prensa. Pero si se quiere revisar el diálogo completo, el usuario tendrá que hacer una búsqueda dentro de la página de la Cámara de Diputados. Cabe recordar que se recomienda *utilizar mecanismos de búsqueda fáciles y estables* para poder encontrar *lo más rápido posible* la información (41 AGA 2012). Esto podría ser posible mediante *hiperenlaces de información relacionada* (42 AGA 2012) que ya existe dentro de la página del Congreso.

Existen versiones estenográficas de las seis sesiones disponibles para su consulta en el archivo que compila las transcripciones de la legislatura. Sin embargo, no se encontró enlace a estas en el micrositio de las audiencias públicas. Esto implica que para tener acceso a ellas hay que salir del micrositio y buscar en la página de la Cámara. Esto puede ser un obstáculo, pues supone conocimiento técnico en el sistema de búsqueda de la Cámara.

La razón para no incluir el enlace a cada versión estenográfica puede ser técnico. El archivo no otorga a cada una de estas transcripciones una dirección URL única y permanente. Por lo tanto, no se puede enlazar a la información si no existe un enlace particular. En suma, las versiones estenográficas existen, pero no están accesibles para la consulta del ciudadano común, pues se requiere de conocer la página de la Cámara de Diputados para dar con ellas.

Cinco de las seis sesiones en YouTube cuentan con subtítulos autogenerados, y una no los tiene. Para la ciudadanía esto puede resultar en información útil en dos sentidos. Por una parte, tener subtítulos puede facilitar el acceso a personas con discapacidad auditiva a seguir la discusión. Además, el texto autogenerado puede contribuir a ser información pública para

consulta posterior. Si el ciudadano no encontró las versiones estenográficas, solamente tendría acceso a las versiones con subtítulos autogenerados de YouTube. El esfuerzo de hacer las versiones estenográficas es un paso adelante en el proceso de compartir proactivamente información parlamentaria y que podría pasar desapercibido.

Por otro lado, la pestaña de videos cumple con *proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda* (30 AGA 2012). Las seis sesiones fueron transmitidas en vivo a través de la cuenta Cámara de Diputados, al menos, mediante dos plataformas diferentes: YouTube y Facebook, lo cual facilita que haya acceso a las transmisiones en medios diversos (27 AGA 2012). Los videos pueden ser consultados directamente ambas plataformas, o en la página del Canal del Congreso. Para encontrar los videos se necesitará conocer las fechas de transmisión, ya que usualmente los títulos de los videos pueden ser muy generales (como *Sesión ordinaria de la Comisión de Salud*).

En la versión consultada del micrositio están los enlaces a tres de las seis sesiones. A diferencia de las versiones estenográficas, las transmisiones en vivo sí cuentan con URL estables y únicas que permiten compartirlas con facilidad. Pese a ello, el micrositio no almacena los vínculos para las últimas tres audiencias públicas, por lo que hay que hacer la búsqueda manual.

3. Participación ciudadana

El hacer audiencias públicas fomenta el pensar una relación entre el congreso y la ciudadanía, facilitando el diálogo entre estos. A continuación, se presenta una breve revisión sobre qué ciudadanos tuvieron acceso a dialogar con las legisladoras y legisladores de la Comisión de Salud en las audiencias públicas. Se identificaron tres tipos de participación: ponencias, posicionamientos y respuestas. Además de estas, se encuentra la función de moderación, llevada a cabo por las diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Salud. Asimismo, se identificaron distintos actores que intervinieron en el diálogo.

Se identificaron tres aspectos respecto a participación ciudadana: el sector con que se puede identificar a las personas participantes, el sexo del participante, y la forma en que participa en el diálogo de la audiencia pública.

3.1 Convocatoria de participación e invitación al evento

Se acordó hacer audiencias públicas con dos semanas de anticipación al evento. Según el acta de dictamen, se planeó que las audiencias públicas se celebraran en un solo día. Pero las fechas de la convocatoria se ampliaron porque se consideró un tema importante por los integrantes de la Comisión de Salud, por lo que se asienta en el documento que, *derivado del interés manifestado por diversos legisladores*, se aumentó el espacio para el diálogo a un total de tres días.

En el micrositio de las audiencias públicas se encuentran dos pestañas que evidencian el proceso para que ciudadanos puedan asistir a este evento organizado por la Comisión de Salud. En *Envío de solicitudes para asistir a las Audiencias Públicas* y *Envío de propuestas de ponentes* se solicita inscribir un correo electrónico y una clave para crear un usuario. Se deduce que se podía crear un usuario y enviar la solicitud correspondiente para ser un ciudadano partícipe del proceso. Se puede considerar que las audiencias públicas son parte de los trabajos de la comisión, pero sería el único momento en que la ciudadanía en general tendría acceso a asistir de manera presencial a esta etapa del proceso legislativo (8.3 APA 2017).

La convocatoria en sí al evento no se conoce, pero se puede intuir que ocurrieron dos mecanismos paralelos. Por una parte, se abrió la plataforma electrónica donde se recibieron propuestas de ponencias y solicitudes de asistencia. Al mismo tiempo, la presencia de funcionarios de alto rango del sector salud sugiere que se hicieron invitaciones a ponentes que se consideraron actores clave en el tema a discutir. Además, en ocasiones, algunos ponentes agradecen la invitación expresa de la Comisión de Salud.

3.2 Diversidad en la participación

La ciudadanía es diversa por excelencia y se debería buscar, en medida de lo posible, la representación de su pluralidad en relación con el Congreso. El esfuerzo hecho en las audiencias públicas de juntar a 75 ponentes apunta hacia procurar un diálogo plural entre diferentes sectores de la sociedad. Así, en el micrositio se subraya la participación de *actores involucrados en la materia de salud*:

[...]la Comisión de Salud destaca que el Parlamento Abierto es uno de los principios rectores de la actividad legislativa por lo que *considera de vital importancia escuchar activamente a los actores involucrados en la materia de salud (académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil,*

iniciativa privada, legisladores federales y locales, autoridades federales y locales, y todas aquellas personas interesadas en el tema materia de la Iniciativa en análisis) que desean presentar propuestas para la elaboración del Proyecto de Dictamen de la “INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y DE LA LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD, EN MATERIA DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICAMENTOS ASOCIADOS PARA LAS PERSONAS QUE NO POSEEN SEGURIDAD SOCIAL.” (Énfasis añadido.)

Las seis sesiones de audiencia pública aglutinaron a investigadores, representantes de la administración pública, de la iniciativa privada, de instituciones internacionales y de la sociedad civil organizada.

Se identificaron cinco formas de participar que tenían lugar durante las mesas de trabajo: ponencias, posicionamientos, moderación, preguntas y respuestas. Se registró si la intervención venía de hombres o mujeres y qué con qué sector puede ser identificable el participante. Con ello se obtuvo una representación de cómo ocurrió la participación en las mesas de trabajo (figuras 4, 5 y 6).

Durante las ponencias, las personas expositoras presentaron de manera libre una postura, análisis o comentario respecto al tema central de la mesa. De 75 ponencias en total, 36 fueron de funcionarios, 18 de académicos, algunos de los cuales trabajan para instituciones públicas, diez representantes de iniciativa privada y nueve de sociedad civil organizada y dos de instituciones internacionales.

3.4 Voz de los funcionarios públicos

El caso analizado es singular en su materia, ya que se trata de un tema que el Poder Ejecutivo ya buscaba aplicar y se estaba llevando a cabo planeación y acción para transformar la política pública en salud. Así que las audiencias públicas estuvieron fuertemente cargadas a dar voz a funcionarios en ejercicio de sus funciones y que ya llevaban camino andado para ejecutar cambios *a priori* de las reformas en discusión.

Las preguntas hechas por los presentes se enfocaron fuertemente en los funcionarios públicos. Por lo tanto, estos tuvieron mayor oportunidad de amplificar sus posturas. Esto se explica porque gran parte del trabajo de los funcionarios consistió en resolver dudas sobre acciones que ya se han realizado y tratar de resolver dudas de operación.

Se registraron 49 respuestas (que pueden ser a una o más preguntas). De estas, 35 fueron respondidas por personas funcionarias públicas. El siguiente grupo en tener más tiempo de ampliar sus posturas, fueron las personas con perfiles académicos que respondieron diez veces a cuestionamientos.

3.5 Diálogo

Los posicionamientos, declaraciones en donde se toma postura política respecto al tema, se realizaron principalmente por diputadas y diputados asistentes a las audiencias públicas, en casi todos los casos, integrantes de la Comisión de Salud; pero también participaron otros que mostraron interés en el tema.

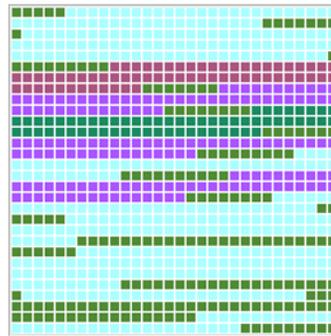
En las mesas uno y seis se puede observar (véase figura 4) que las participaciones representantes de la Cámara se concentran al principio y al final de las sesiones, respectivamente. Esto corresponden a tomas de postura respecto al Insabi en inauguración y clausura del evento. Los posicionamientos también corresponden a funcionarios de alto rango que participaron en la inauguración del evento.

Figura 4. Diálogo en mesas de audiencias públicas

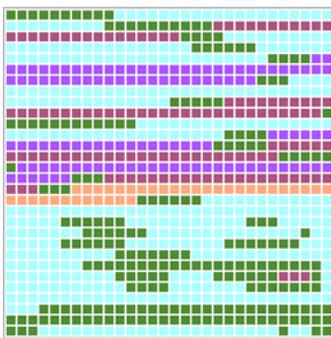
¿Cómo se estructura la interacción en la audiencia pública?



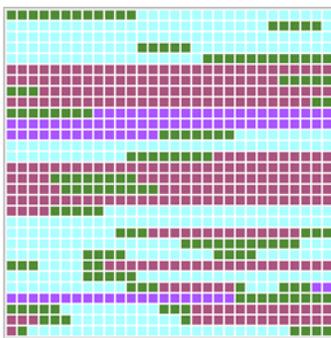
Mesa 1



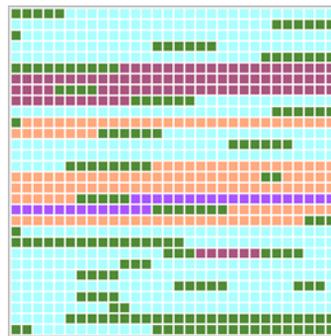
Mesa 2



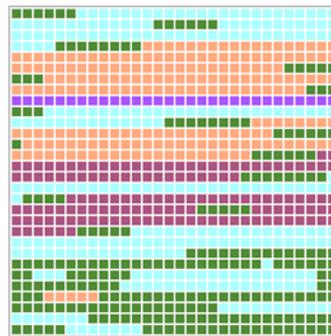
Mesa 3



Mesa 4



Mesa 5



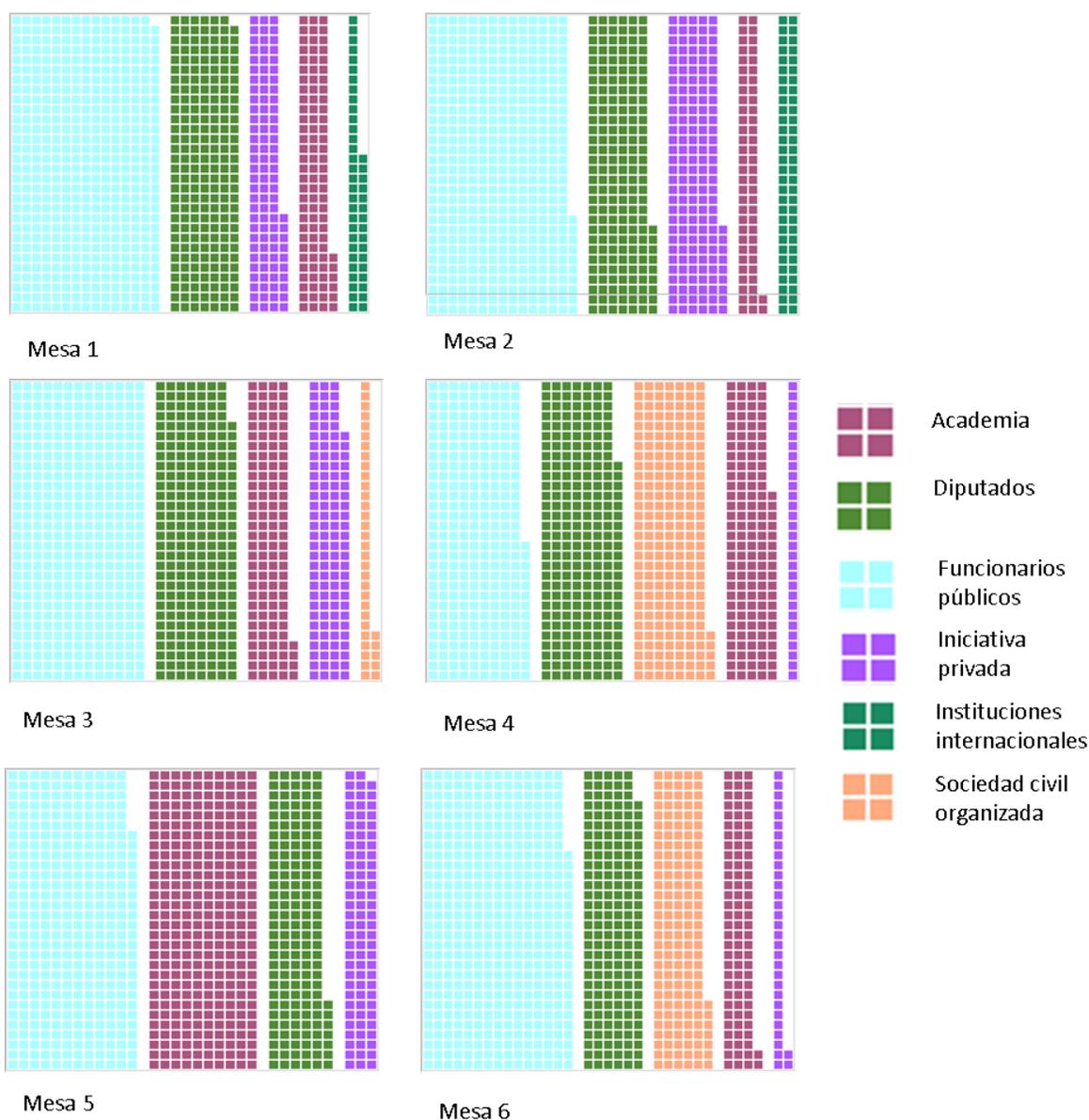
Mesa 6



Fuente: elaboración propia.

Figura 5. Participaciones por sector en las audiencias públicas

¿Qué perfiles tienen más tiempo de hablar en las audiencias públicas?



Fuente: elaboración propia

En las seis mesas se logró que hubiera participación de tres a cuatro perfiles diferentes de ponentes. Aunque proporcionalmente los funcionarios públicos tenían más tiempo para hablar, las participaciones estuvieron intercaladas con personas de otros perfiles y permitió que las mesas tuvieran una participación diversa (véase figura 5). La participación de diputadas y diputados en buena parte correspondió a la moderación. En ese sentido, el evento

logró estar centrado en las voces de las personas ponentes y, por lo tanto, dar peso a la participación ciudadana.

En el evento se dio peso a la interacción *in situ* con la ciudadanía asistente. Los miembros de la Cámara tenían preferencia para hacer preguntas de viva voz. Pero igualmente se recogieron preguntas entre las personas asistentes y se leía nombre, apellido y pregunta realizada. La dinámica de preguntas y respuestas permite ampliar la discusión y resolver dudas al momento.

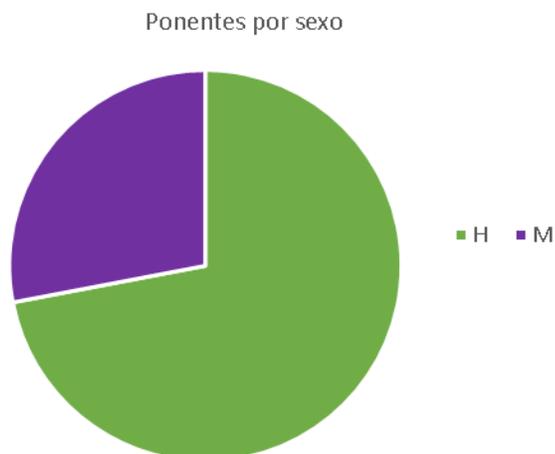
El ciudadano interesado tuvo posibilidad de ser espectador a través de las cuentas de la Cámara de Diputados (Facebook y YouTube). La transmisión en vivo permite seguir a distancia las sesiones, y podría potenciarse esto al abrir mecanismos que recuperen preguntas de los asistentes remotos. También podría haber un ejercicio posterior a la transmisión que ayude a la ciudadanía a sintetizar el proceso y transformar esas horas de video en información consultable.

3.6 Participación por sexo

Los ciudadanos que participaron en las audiencias públicas como ponentes fueron mayoritariamente hombres. Estos fueron invitados en calidad de expertos en la materia y, como ya se vio, muchos de estos eran funcionarios públicos. De ello se colige que quienes están pudiendo tener acceso a una relación directa con la Cámara, son hombres y se marginaría a las mujeres.

En este caso en particular, se podría argumentar que los expertos y participantes eran fortuitamente hombres, pero sírvase de ejemplo para visibilizar que las personas que *de facto* tuvieron voz por tener puestos de liderazgo, fueron varones. De 75 ponentes, 52 fueron hombres (72 por ciento de las ponencias) y 28 fueron mujeres (21 por ciento) (véase figura 6).

Figura 6. Ponentes de audiencias públicas por sexo



Fuente: elaboración propia.

La presencia de mujeres en las audiencias públicas fue visiblemente menor, así que cuando en la mesa cuatro se presentaron varias mujeres ponentes, mereció una observación por parte del moderador en turno. El diputado Éctor Jaime Ramírez Barba anotó: *El auditorio que nos aprecia por el Canal del Congreso... [note que] ha habido una pléyade de mujeres valiosísimas hoy, todas ellas abogadas y es un cambio de paradigma.*

En posicionamientos (ya sean de diputados o funcionarios), nuevamente hombres tuvieron mayor oportunidad de establecer una opinión (12 hombres frente 9 a mujeres que hicieron posicionamientos). En total, la participación de los hombres prácticamente fue el doble que la de las mujeres (95 intervenciones frente a 50 intervenciones).

Aquí cabe recordar que Parlaméricas tiene perspectiva de género y aboga por la igualdad de participaciones entre mujeres y hombres, y que la Declaración de Gobierno Abierto reconoce que la participación ciudadana se nutre con la participación plena de las mujeres.

4. Después de los foros: Presentación de resultados de las audiencias en el dictamen

El dictamen cuenta con una sección específica donde se aborda de manera puntual lo relacionado a parlamento abierto. Esto es útil para que quienes consultan el texto puedan identificar que se incluyen prácticas de parlamento abierto y en qué términos se realizaron.

Se presenta una serie de propuestas tomadas de las audiencias públicas. Se enlista, por cada mesa de trabajo, una serie de ideas tomadas durante las sesiones. Se indica que se retoman *propuestas destacadas* y *concurrentes*. Se puede asumir que se toman ideas que se repiten entre ponentes o que pueden ser singulares en su haber, pero que resultan de

importancia para el debate, las cuales se presentan en una lista. Al hacer esto se simplifica lo conversado en la sesión de manera sucinta. Por otro lado, no permite vislumbrar el debate de ideas ni abunda en la metodología de análisis de la información producto del diálogo.

El formato de ponencia está abierto a que la persona que hace uso de la palabra presente sus ideas. Esto es favorable cuando se quiere hacer un diálogo amplio, pero tiene la desventaja de ser un formato tan abierto que no facilita el análisis de la información.

IV. Reflexiones finales

Hay un contraste entre el planteamiento abstracto de qué es el parlamento abierto con el caso analizado. Las audiencias públicas sobre Instituto de Salud para el Bienestar cumplieron con aproximadamente la mitad de los principios aplicables de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria y Principios de Parlamento Abierto en México. En el caso analizado hay una primera gran limitante: se entiende que parlamento abierto es una fase procesal, no tanto una perspectiva transversal a los trabajos del Congreso, como se sugiere en dichos instrumentos. Al tratarse de una etapa, únicamente se tiene el potencial de cumplir de manera parcial con la expectativa de generar una relación continua y confiable entre ciudadanía e institución legislativa.

Por lo tanto, mi propuesta es que desde las ciencias sociales y, especialmente aquellos que, comparten mi posicionamiento de investigadores al interior de los congresos (investigadores parlamentarios), se puede contribuir a desambiguar la discusión y orientarla hacia la acción. Para aplicar un cambio de perspectiva orientada hacia la interacción del congreso con la ciudadanía, no es útil hablar de un sustantivo (“parlamento abierto”, que se confunde en lo empírico con “hacer un evento”, sino a plantear acciones (*apertura parlamentaria*).

La *información parlamentaria* alrededor del proceso implicó los trabajos de las comisiones. Los debates dejan ver que hay acuerdos y propuestas que no siempre son públicas, lo cual es legal, pero podría ser confuso para el ciudadano.

En cuanto a la *participación ciudadana*, en un ejercicio previo a la pandemia de Covid-19, se observa que se privilegió la interacción presencial. Se buscó la participación ciudadana como *asistente* a los eventos, por lo que no hubo un acercamiento a permitir la cocreación de la ley con la ciudadanía, como sugiere especialmente Parlaméricas. En cambio, esta sigue en papel de espectador del proceso.

Para el *acceso a la información* hubo un sitio web, videos en vivo, transcripciones de las mesas e interacción con el público; pero las memorias del evento requirieron de hacer esfuerzos por agruparlas y organizarlas. Si bien esto fue un ejercicio realizado post facto, no sorprendería que los ciudadanos tuvieran dificultades de tener acceso a la información.

El micrositio del foro fue eliminado tras un tiempo después de levantados los registros, por lo que este tipo de datos, que pueden interesarle a los investigadores sociales y los etnógrafos, privilegian el “estar ahí” y se trata de un mecanismo de información de coyuntura. Aunque mucha información tiene el potencial de permanecer en la red, los cambios institucionales del propio congreso le dan un carácter de coyuntura y que fácilmente se diluye en una gran cantidad de eventos. Se sigue requiriendo del interés del investigador para documentar estos procesos.

Como antropóloga social, me ha interesa resaltar que hay una gran cantidad de información posible de etnografiarse en los congresos. La obligación de establecer principios de transparencia y, ahora también, la voluntad de llevar prácticas relacionadas con el paradigma del parlamento abierto, permiten tener gran cantidad de documentación diversa que permite tener una ventana de acceso a una parte del fenómeno parlamentario. La invitación a adentrarnos a esta parcela de la realidad, queda abierta.

Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). 2012. Declaración sobre la transparencia parlamentaria. <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>.

Alianza para el Parlamento Abierto (APA). 2014. Alianza para el Parlamento Abierto. <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>.

-----, 2017. Diagnóstico 2017. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

Bohórquez, Eduardo. 2015. “Parlamentos abiertos, democracias efectivas.” En Bohórquez, Eduardo (coord.). Parlamento abierto. Logros y retos. Ciudad de México: Transparencia Mexicana.

Luna Pla, Issa, y Puente Khemvirg. 2018. "Introducción”, en Luna Pla, Issa, et al. (eds.). Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Parlaméricas. 2019. Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto. Ottawa. Parlaméricas.

-----, 2016. Hoja de ruta hacia la apertura legislativa. Ottawa: Gobierno de Canadá.

- S.f. Participación ciudadana en el proceso legislativo. Ottawa: Parlaméricas.
- Puente, Khemvirg. 2016. "El congreso mexicano: ¿de la opacidad legislativa al parlamento abierto?". En Peschard, Jaqueline (ed.). Hacia el Sistema Nacional de Transparencia. Ciudad de México: UNAM/Seminario Universitario de Transparencia.
- 2017. "Parlamento abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo". En Martínez López, Cornelio et al., (eds.). La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.
- Rubio Núñez, Rafael y Vela Navarro, Ricardo. 2018. Parlamento abierto. El parlamento en el siglo XXI. Barcelona: Editorial UOC, Kindle.