



Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales
ISSN: 2007-0675
revista.iberoforum@ibero.mx
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
México

Tapia López, Maria del Rocio
El campo de fuerzas del parlamento abierto en México (2018-2024) 1
Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales, vol. 5, núm. 2, 2025, Julio-Diciembre, pp. 1-31
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
Distrito Federal, México

DOI: <https://doi.org/10.48102/if.2025.v5.n2.427>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211083116005>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

El campo de fuerzas del parlamento abierto en México (2018-2024)¹

The Field of Forces of the Open Parliament in Mexico (2018-2024)

Fecha de recepción: 07/05/2025

Fecha de aceptación: 18/06/2025

Fecha de publicación: 14/08/2025

<https://doi.org/10.48102/if.2025.v5.n2.427>

Maria del Rocio Tapia López*

mtapial001@alumno.uaemex.mx

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-0560-831X>

Maestra en Administración

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Resumen

A finales del siglo XX, los gobiernos democráticos en diferentes partes del mundo, principalmente en Latinoamérica, resintieron un descontento social por la incapacidad del Estado para resolver los problemas públicos. Bajo este contexto de insatisfacción emergió una nueva forma de gobernanza conocida como “gobierno abierto”, que consistía en trabajar con la ciuda-

1 Agradezco a la Dra. Yacotzin Bravo Espinosa por sus valiosos comentarios que fortalecieron la argumentación de este trabajo.

* Actualmente doctoranda del cuarto período lectivo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestra en Administración por la UAEMex. Sus líneas de investigación giran en torno al Poder Legislativo. En el sector público ha ocupado cargos en el Gobierno del Estado de México como asesora en la Secretaría del Trabajo (2023), asesora en la Secretaría de Infraestructura (2015-2016), secretaria particular adjunta en la Secretaría del Agua (2014-2015), secretaria particular adjunta en la Dirección General del DIF (2013-2014), asesora en la Coordinación de Asuntos Internacionales (2012-2013), asesora en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2009-2012), así como asesora en la LVI Legislatura del Estado de México (2007-2009).

danía en la atención de sus demandas. Asimismo, surgió el modelo de parlamento abierto con el fin de fortalecer la democracia representativa. En este sentido, el artículo tiene como objetivo analizar los campos de fuerza del parlamento abierto que reconfiguran los límites del poder legislativo en cuanto a su función de representación y los límites de la participación ciudadana. Para atender este objetivo, se realizó un análisis comparativo de dos estudios de caso de parlamento abierto realizados en las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados. Los hallazgos contribuyen a robustecer el conocimiento teórico-empírico de la gobernanza legislativa, pero también a que la ciudadanía cuente con elementos para monitorear los avances de la apertura parlamentaria. Lo anterior permite abrir nuevas vetas de investigación sobre los procesos y retos de este modelo parlamentario en América Latina.

Palabras clave

Democracia representativa, gobernanza legislativa, legitimidad del Estado, parlamento abierto, participación ciudadana

Abstract

At the end of the 20th century, democratic governments in different parts of the world, primarily in Latin America, faced social discontent over the state's inability to resolve public problems. Within this context of dissatisfaction, a new form of governance known as "open government" emerged, consisting of working with citizens to address their demands. Likewise, the open parliament model emerged with the aim of strengthening representative democracy. In this sense, this article analyzes the force fields of open parliament that redefine the boundaries of the legislative branch in terms of its representative function, as well as the limits of citizen participation. To address this objective, a comparative analysis of two open parliament case studies conducted in the 64th and 65th Legislatures of the Chamber of Deputies of the Congress of the Union was carried out. The findings contribute to strengthening theoretical and empirical knowledge of legislative governance but also provide citizens with the tools to monitor the progress of parliamentary openness. These insights open new avenues for research into the processes and challenges of this parliamentary model in Latin America.

Keywords

Representative democracy, legislative governance, State legitimacy, open parliament, citizen participation

Introducción

A finales del siglo XX, las democracias en diferentes partes del mundo, principalmente en Latinoamérica, experimentaron una crisis sociopolítica y económica a consecuencia de los efectos del modelo neoliberal, los cuales generaron malestar social por la insuficiente capacidad del Estado para resolver problemas como la pobreza, la violencia, trabajos mal remunerados, el deterioro del medio ambiente, la corrupción, entre otros. Por ello, los gobiernos buscaron nuevas estrategias para atender el descontento social.

En este sentido, en los Estados Unidos de América, durante el período presidencial de Barack Obama (2009-2017), emergieron las acciones de “gobierno abierto”, que consistían en trabajar de manera más transparente y conjunta con la ciudadanía para la atención de los problemas públicos.

Esta nueva forma de gobernanza fue adoptada en gran parte de los países de América Latina para la elaboración de las políticas públicas, extendiendo su aplicación a los otros dos poderes del Estado: el Legislativo y el Judicial.

Bajo esta tesitura, los Congresos, Asambleas y Parlamentos —dependiendo de cómo se denominen en cada país— emprendieron acciones con el fin de fortalecer la legitimidad de la institución legislativa y la democracia representativa. A este nuevo esquema de gobernanza legislativa se le denominó “parlamento abierto”, el cual tiene cuatro ejes principales: 1) transparencia y acceso a la información pública, 2) rendición de cuentas, 3) participación ciudadana y 4) ética y probidad.

No obstante, a una década de su implementación, no se muestran avances en la calidad democrática a nivel mundial en categorías como representación y participación ciudadana, tal como lo reportó el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) a través del informe *El estado global de la democracia en el mundo y las Américas 2023* (IDEA, 2024).

Ante este escenario de retroceso democrático, surge mi interés por analizar los campos de fuerza en el parlamento abierto que van reconfigurando el poder político a través de la representación política y los límites de la participación ciudadana.

Bajo la postura epistémica del pospositivismo, planteo que el parlamento abierto no es un modelo dicotómico de relaciones entre legisladores y ciudadanos, sino que involucra interrelaciones entre distintos actores con poder económico, político y social.

Para abordar estas tensiones subyacentes, se emplea el enfoque teórico del institucionalismo organizacional con el objetivo de ampliar el análisis y la explicación del parlamento abierto como un espacio de debate y negociación entre las distintas fuerzas del sistema político que generan un proceso multisituado y multidimensional, buscando la hegemonía y el control de las decisiones.

Lo anterior obliga a ampliar el estudio de los procesos organizacionales del parlamento abierto en cuanto a los límites del Poder Legislativo para representar los intereses y opiniones ciudadanos. De igual modo, requiere el análisis de los límites de la participación ciudadana, entendidos como las restricciones de ésta en el proceso de la toma de decisiones legislativas.

La estrategia metodológica consiste en un análisis comparativo de dos estudios de caso de parlamento abierto realizados en las Legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024) de la Cámara de Diputados, tomando en consideración el contexto sociopolítico mexicano que abarcaron, así como los procesos organizacionales que han obstaculizado la institucionalización del parlamento abierto.²

El primer caso fue realizado por la Comisión de Salud de la LXIV Legislatura, en donde se deliberó el proyecto de dictamen que dio origen al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). El segundo fue organizado por las comisiones de Trabajo y Previsión Social, Puntos Constitucionales, y Seguridad Social de la LXV Legislatura, en donde se deliberó el tema de la reforma de la jornada laboral.

Para el estudio comparativo se tomó como referencia uno de los ejes del parlamento abierto: la participación ciudadana, utilizando cuatro categorías analíticas: 1) vinculación con la ciudadanía, 2) inclusión y diversidad, 3) participación ciudadana funcional y 4) uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y redes sociales.

2 Por institucionalización del parlamento abierto me refiero a la formalidad y consistencia de su implementación.

Las técnicas cualitativas aplicadas fueron: análisis del discurso, análisis de documentos oficiales, reglamentos y lineamientos de la Cámara de Diputados, así como la revisión del material visual y auditivo de los parlamentos abiertos. El uso de estas técnicas permite sustentar la validez de la información para el análisis descriptivo, analítico y transversal del fenómeno (Cámara de Diputados, 2020).

Derivado del estudio comparativo, se identificaron coincidencias y discrepancias en: 1) los campos de fuerza que se presentan en el parlamento abierto y 2) en los procesos organizacionales que limitan la participación ciudadana. Estos resultados sirven de evidencia empírica para sustentar el argumento central de la investigación de que el parlamento abierto representa un campo de fuerzas internas y externas en donde se redefinen los modos de gobernar y de legislar.

Concluyo la introducción señalando que el parlamento abierto es un mecanismo que puede fortalecer la legitimidad de las decisiones del poder estatal, pero también puede emplearse como un recurso estratégico de negociación por parte de distintos actores para proteger sus intereses. Lo anterior no significa una debilidad de este modelo institucional, sino que representa un espacio donde se va reconfigurando el poder del Estado.

Legitimidad del Estado en la era neoliberal y crisis de las democracias representativas

En la era neoliberal se ha cuestionado la legitimidad del Estado por su incapacidad de atender las necesidades sociales, dando lugar a replanteamientos teóricos sobre las funciones del Estado, así como la reconceptualización de la soberanía. En este sentido, se redefinió la teoría clásica del institucionalismo, haciendo hincapié en la capacidad de los soberanos de participar en las decisiones públicas más allá de la arena electoral.

A principios de la década de los setenta, surgió la corriente teórica del neoinstitucionalismo (o nuevo institucionalismo) a partir de la obra de James March y Johan P. Olsen, quienes sostenían que las instituciones políticas “son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones y situaciones” (Peters, 2003, p. 50).

Bajo este enfoque teórico, se ha argumentado que las instituciones políticas del Estado son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen la transformación institucional con nuevas prácticas organizativas

de representación y participación. Sin embargo, las modificaciones a los procesos organizacionales no siempre garantizan los resultados esperados.

Por ejemplo, en las democracias representativas latinoamericanas, se gestó un descontento social por la incapacidad del Estado para resolver problemáticas como la pobreza, la falta de empleos, el incremento de la violencia o el deterioro del medio ambiente, entre otras. Por ello, una de las respuestas para atender la inconformidad ciudadana fue una nueva forma de gobernanza, la cual recibió el nombre de “gobierno abierto”.

El primer antecedente formal fue el memorándum “Transparency and open government”, firmado por el presidente Barack Obama en 2009, en el cual se comprometía a emprender acciones para trabajar de manera conjunta con la sociedad y fortalecer la confianza pública (Obama, 2009).

Aunque esta nueva dinámica de gobernar había sido adoptada desde la década de los noventa por otros países democráticos, se cuestionan los logros alcanzados toda vez que indicadores internacionales han revelado un retroceso democrático en gran parte del mundo, principalmente en Europa y América Latina. Al respecto, el informe ya citado del IDEA (2024) concentra los retrocesos en las categorías de representación (elecciones creíbles y un Parlamento eficaz) y en derechos (igualdad económica, libertad de expresión y libertad de prensa).

Asimismo, en este año 2025, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ([CEPAL], 2025b) señaló que América Latina está sumida en tres trampas: 1) bajo crecimiento económico y poca productividad, 2) alta desigualdad y baja movilidad social y 3) bajas capacidades institucionales y una gobernanza poco efectiva. El contexto anterior merece un espacio para reflexionar sobre cómo el parlamento abierto ha coadyuvado al fortalecimiento de la democracia representativa.

Parlamento abierto como una respuesta a la legitimidad del Poder Legislativo

En 2012, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Interparlamentaria (UIP) publicaron la primera versión del *Informe Parlamentario Mundial*, que hace referencia a tres presiones ciudadanas a las que se enfrentaban los Parlamentos de todo el mundo: 1) obtener más información e influir en el trabajo parlamentario, 2) lograr mayor rendición de cuentas y receptividad a sus demandas y 3) obtener servicios y resultados para satisfacer sus necesidades (PNUD y UIP, 2012).

Ante este descontento social, congresistas integrantes de la UIP³ acordaron implementar acciones de parlamento abierto con el objetivo de establecer una relación entre representantes y representados, en términos de colaboración, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

La CEPAL (2025a) concibió el parlamento abierto como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el Parlamento que tiene por principios la transparencia y el acceso a la información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y amigables para las y los ciudadanos. Asimismo, permite la participación de la ciudadanía en el proceso de creación de leyes utilizando las tecnologías de la información y comunicaciones.

A partir de entonces, el parlamento abierto se implementó para fortalecer la legitimidad del Poder Legislativo. Sin embargo, no es exclusivamente un espacio de encuentro para la colaboración y participación, ya que representa un campo de fuerzas (políticas, económicas, educativas, culturales, religiosas, científicas y ambientales, entre otras) que ejerce su poder para conseguir sus intereses individuales y de grupo. Por ello, no necesariamente es un mecanismo para llegar a acuerdos en aras del bien común, debido a que la deliberación colectiva no lo garantiza.

En consecuencia, el parlamento abierto puede coadyuvar a democratizar las decisiones legislativas y, a la vez, puede consolidar el poder de las fuerzas dominantes del sistema político.

Parlamento abierto como un campo de fuerzas multidimensional y multisituado

El enfoque analítico de este artículo se basa en concebir el parlamento abierto como un campo de fuerzas, el cual se define como el espacio de influencia donde se ejerce el poder, generalmente en el contexto de relaciones de dominio y competencia entre distintos actores del sector público, privado y social, tanto nacionales como transnacionales.

Desde esta perspectiva, el parlamento abierto es un espacio multidimensional y multisituado que reconfigura el poder del sistema político dadas las interacciones entre los actores nacionales y transnacionales de

3 Consulta la lista completa de los países miembros de la UIP (2025) en el sitio <https://www.ipu.org/national-parliaments>

diferentes ámbitos, quienes utilizan este mecanismo institucional para asegurar que las decisiones legislativas no afecten sus intereses.

Por “multisituado” me refiero a que el parlamento abierto implica un proceso que no se limita a un sólo lugar o contexto, sino que se trata de una dinámica de interrelaciones internas y externas de poder tanto nacionales como transnacionales.

Por “multidimensional” me refiero a que representa un espacio de debate y negociación entre las distintas fuerzas desde dos dimensiones: vertical y horizontal. En la dimensión vertical se ubican las interacciones entre los parlamentarios y los diversos grupos sociales. En la dimensión horizontal se ubican las interacciones, por un lado, entre los grupos parlamentarios y, por el otro, entre los grupos sociales.

Con base en estas referencias conceptuales, se identifican las luchas de poder multidimensionales y multisituadas en las comisiones legislativas, las cuales suelen ser el centro del intercambio político, en donde se definen los temas, los invitados y las modalidades de los parlamentos abiertos. Este poder político de las comisiones representa una especie de metacapital —en términos de Bourdieu—, toda vez que monopolizan la definición de la agenda, la información y la experiencia legislativa (Shepsle, 2007).

Ahora bien, el parlamento abierto como un campo de fuerzas multidimensional y multisituado involucra también las interacciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, ya que los intereses del Ejecutivo suelen reflejarse en las decisiones del Congreso.

En este sentido, autores como Gary W. Cox, Scott Morgenstern y Leandro Wolfson han señalado que, en América Latina, las legislaturas son generalmente reactivas debido a que principalmente enmiendan o vetan las propuestas del Ejecutivo (Cox et al., 2001). Esta idea coincide con lo referido por Giorgio Agamben (2005), quien afirma que en los Parlamentos existe la tendencia de limitarse a ratificar las disposiciones emanadas del Ejecutivo. Con base en ello, se explica el uso del parlamento abierto para legitimar las iniciativas presidenciales.

Por lo anterior, resulta esencial tomar en consideración desde dónde y cómo ubicar los límites del Poder Legislativo con respecto a su función de representación política, así como los de la participación ciudadana.

Límites del Poder Legislativo con respecto a su función de representación

Al parlamento abierto se le ha concebido como una respuesta institucional para fortalecer la democracia representativa por medio de “nuevas maneras de hacer participar al público, reivindicando el espacio público, como un lugar de encuentro entre ciudadanos, grupos y parlamentarios [...] a través de la transparencia, la colaboración y la participación” (Rubio, 2014, p. 417). Este planteamiento nos hace cuestionar cómo se concibe la representación en el contexto latinoamericano del siglo XXI.

Para responder esta interrogante, se requiere fijar una postura sobre cómo los legisladores asumen esta función; tomo como referencia tres corrientes teóricas.⁴ Desde la teoría de la independencia, se argumenta que los ciudadanos no buscan participar en las decisiones públicas, dado que otorgan su confianza a sus representantes para actuar y decidir conforme a sus criterios personales lo que es mejor para ellos. En cambio, desde la teoría de mandato, se plantea que los representantes toman decisiones con base en los intereses, deseos y opiniones de las personas a quienes representan. Por último, la teoría de la semejanza sostiene que el representante, por su pertenencia al mismo grupo que el de sus representados (en términos de clase social, género, religión, etnia, edad), no necesariamente somete a consulta sus decisiones, pues las considera legítimas dada su afinidad con sus representados (Risse, 2023).

Lo anterior es importante referirlo porque los legisladores asumen una u otra forma de representar a sus votantes, empleando diferentes estrategias para vincularse con ellos.

Al respecto, considero que en los Parlamentos modernos se presenta una cuarta postura, la cual se basa tanto en la teoría de mandato como en la de semejanza, ya que los Parlamentos se integran por legisladores provenientes de diversos grupos sociales, quienes, asumiendo la responsabilidad de sus funciones, consideran la opinión ciudadana para la toma de decisiones.

Desde esta última postura, se conciben los límites del Poder Legislativo en cuanto a su función de representación política, lo que implica nuevas

4 Por legisladores me refiero a las y los representantes en los Congresos, Asambleas o Legislaturas.

formas de vinculación y canales de comunicación con la ciudadanía para atender sus necesidades y demandas. Una forma de vincularse con sus representantes es por medio de las comisiones legislativas, las cuales son las encargadas de implementar las acciones del parlamento abierto.

En este sentido, los procesos organizacionales de cada comisión han definido los usos del parlamento abierto, los cuales pueden ser para legitimar una decisión del poder político o, bien, para conciliar intereses a través de una iniciativa o reforma de ley.

Con base en ello, el marco teórico del institucionalismo organizacional permite generar explicaciones sobre las prácticas formales e informales de las comisiones. Las primeras son aquéllas que están establecidas en un ordenamiento jurídico, mientras que las segundas son aquéllas que no lo están y que se conciben como “las reglas socialmente compartidas, que son creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales oficialmente sancionados” (Helmke y Levitsky, 2003, p. 727).

El enfoque del institucionalismo organizacional contempla no sólo explicaciones aisladas sino contextualizadas que dan soporte al argumento de que en las comisiones legislativas coexisten prácticas formales e informales que pueden coadyuvar al cumplimiento de las metas oficiales, pero también pueden dificultar la institucionalización del parlamento abierto.

Límites de la participación ciudadana

La participación ciudadana ha sido una fuerza motora para los grandes cambios en los regímenes de gobierno. Por ello, se ha utilizado como una categoría analítica en las líneas de investigación sobre las instituciones democráticas, en las cuales se han propuesto distintas conceptualizaciones.

Por ejemplo, Eckert (2022) la define como

toda acción con respecto a un orden político que reivindica la promesa de participar en la decisión sobre las circunstancias colectivas [...] dichas prácticas participativas abordan todo tipo de relaciones de poder, no sólo las que se establecen con las agencias gubernamentales (p. 101).

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

Ahora bien, para el institucionalismo organizacional, la participación de la sociedad es posible a través de los mecanismos institucionales; sin embargo, ha estado limitada tanto por la normatividad como por las propias prácticas informales. De aquí que se argumente que la participación ciudadana en el ámbito legislativo se caracteriza por no ser lineal ni homogénea.

Me refiero a “no lineal” dadas las relaciones transversales que existen entre actores de distintos ámbitos. Es decir, la participación no se limita a la relación representantes–representados, sino que se produce entre los mismos actores sociales. Tampoco se considera homogénea debido a la pluralidad de ideologías e intereses (económicos, políticos y sociales), tanto locales como transnacionales, que se expresan en los parlamentos abiertos.

Por ejemplo, el sector empresarial ha tenido un peso político en las decisiones legislativas, dado que “adquiere un importante papel a la hora de redactar legislaciones, determinar políticas públicas y establecer marcos normativos que son ventajosos principalmente para ellos mismos” (Harvey, 2007, p. 83). De tal modo que el parlamento abierto no es un espacio homogéneo para la participación, sino un campo de poderes en pugna de fuerzas dispares.

Por lo tanto, no garantiza la inclusión y la participación de todos los sectores sociales, lo cual significa romper con la concepción oficial del parlamento abierto como un mecanismo institucional orientado a mejorar las relaciones entre representantes y representados, a razón de que la participación ciudadana está limitada y restringida por criterios organizacionales y normativos.

Parlamento abierto y la reconfiguración del poder político en México

El análisis del parlamento abierto requiere contextualizar cómo el Congreso mexicano fue modificando los lineamientos jurídicos y organizacionales que permitieron una apertura principalmente en cuatro ejes: 1) transparencia y acceso a la información pública, 2) rendición de cuentas, 3) participación ciudadana y 4) ética y probidad.

Este cambio institucional no estuvo aislado del proceso de globalización ni fue ajeno a las transformaciones políticas, sociales y culturales del país. Antes de 1988, había un escenario político–institucional en donde no se promovía la participación de actores del ámbito público, privado ni social, debido a que el Congreso mexicano tenía comisiones unipartidistas,

cuyos integrantes pertenecían al partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A partir de la reforma electoral de 1987, las comisiones legislativas empezaron a tener una composición plural con representantes de partidos políticos minoritarios, quienes representaban diferentes sectores de la sociedad. Estas modificaciones jurídicas fueron un logro en gran parte por la presión de diversas organizaciones civiles, cuerpos académicos, medios de comunicación, organizaciones internacionales, entre otros, quienes vislumbraron la importancia y necesidad de que la Cámara de Diputados atendiera los nuevos estándares internacionales de un Congreso moderno.

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

Bajo este contexto, en 2012, la Cámara de Diputados de México se incorporó a la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL). Posteriormente, en 2014, se suscribió a la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) con el fin de lograr que los treinta y dos congresos locales y el Congreso de la Unión cumplieran con los principios y acciones de un congreso abierto, así como transformar la relación entre representantes y representados para mejorar la rendición de cuentas. (Senado de la República, 2019, pp. 40-42).

Estos antecedentes sirvieron para que la Cámara de Diputados publicara en 2018 el Reglamento de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, en el que se establece que

en el parlamento abierto se pone a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones, y su agenda tiene como eje transversal la apertura en cada uno de los cuatro pilares que conforman este nuevo modelo: transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética y probidad (Cámara de Diputados, 2021, p. 7).

Con base en lo anterior, se analiza el parlamento abierto como un espacio en donde se va reconfigurando el poder del sistema político mexicano, tomando en consideración que, a casi una década de su implementación,

diversos indicadores internacionales revelan un retroceso en las categorías de representación y participación ciudadana en México.

Por ejemplo, a través del Índice Latinoamericano por la Transparencia Legislativa (ILTL) 2023, se identificaron tres problemáticas “1. El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos no cuenta con compromisos ni un Plan de Acción de Parlamento/Congreso Abierto. 2. La falta de un portal actualizado de datos abiertos que permita la reutilización y análisis de estos por la ciudadanía. 3. Una dificultad en la accesibilidad a los recintos legislativos” (RLTL, 2023, pp. 119-120).

Estas problemáticas pueden explicarse a razón de que los procesos organizacionales de la Cámara de Diputados han obstaculizado la institucionalización del parlamento abierto, debido a que no todas las comisiones emprenden acciones bajo este modelo parlamentario. Por ejemplo, de las cuarenta y seis comisiones ordinarias instaladas en la LXIV Legislatura, sólo veinte participaron en veintiséis parlamentos abiertos. Asimismo, de las cincuenta y una comisiones ordinarias instaladas en la LXV Legislatura, solamente cuatro participaron en cinco parlamentos abiertos.

De aquí la relevancia de identificar y explicar los campos de fuerza en el parlamento abierto que reconfiguran los límites del Poder Legislativo en cuanto a su función de representación, así como los de la participación ciudadana.

Para ello, este estudio contempla el contexto político del período presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien, bajo su retórica de que el pueblo es el que manda, generó expectativas sobre la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos. De igual modo, se contemplan las expectativas referentes a un posible fortalecimiento de la democracia representativa con el cambio de representación en las Legislaturas LXIV y LXV de la Cámara de Diputados.

Metodología de la investigación del parlamento abierto

Como se mencionó anteriormente, el parlamento abierto está basado en cuatro ejes, pero en esta investigación sólo se analiza el correspondiente a la participación ciudadana. El análisis se realiza bajo el enfoque epistemológico del postpositivismo, reconociendo tanto la importancia del conocimiento objetivo como la interpretación y comprensión de los valores subjetivos en la aplicación del conocimiento. Desde esta postura epistémica, se cuestiona por qué la participación ciudadana en el

parlamento abierto tiene diferentes resultados en dos legislaturas de la Cámara de Diputados.

Para contestar esta interrogante se utilizó el método comparativo de dos parlamentos abiertos, ya que la comparación de fenómenos o de procesos se ha usado en la ciencia política con el propósito de identificar similitudes y diferencias que permitan elaborar explicaciones generales.

Giovanni Sartori (2000) destacaba la importancia de la política comparada, refiriendo que “comparar es controlar [...] es en la política comparada donde la ciencia política recupera los grandes problemas, a un nivel más elevado de conocimiento científico y de validez empírica, y en ellos reencuentra su fecundidad teórica” (p. 194).

Por lo anterior, se argumenta que el método comparado agrega valor a los estudios legislativos, justificando con ello su aplicación para este trabajo a través de dos estudios de caso. El primero corresponde al parlamento abierto realizado en 2019 por la Comisión de Salud de la LXIV Legislatura (2018-2021), en donde se deliberó el tema de la reforma a la Ley General de Salud, la cual dio origen al Insabi. El segundo corresponde al parlamento abierto realizado en 2023 por las Comisiones de Trabajo y Previsión Social, Puntos Constitucionales, y Seguridad Social de la LXV Legislatura (2021-2024), en donde se deliberó el tema de la reforma de la jornada laboral.

La elección de los estudios de caso se justifica con base en dos criterios: temporalidad y temática. Respecto al primero, en 2018 se definieron los procesos del parlamento abierto en la Cámara de Diputados; por ello se eligió la LXIV Legislatura, ya que fue la primera en implementar oficialmente este modelo parlamentario. Se decidió compararla con un caso similar de la siguiente legislatura con el fin de identificar coincidencias y discrepancias en los procesos y resultados de los parlamentos abiertos en las dos legislaturas que abarcaron la denominada Cuarta Transformación (4T).⁵

Este análisis permite describir y analizar de qué modo se cumplió la promesa de ampliar los espacios de participación ciudadana, tomando en

5 Para el gobierno de AMLO, la Cuarta Transformación se entiende como una visión y un Plan de Nación orientado a un cambio de régimen; esta transición implica cambios paulatinos en el andamiaje institucional y legislativo, así como diversas acciones de gobierno sumadas al creciente ejercicio del poder ciudadano como componente clave para la construcción de una ciudadanía renovada y proactiva (véase Cabrera Pantoja, 2019).

consideración que el titular del Ejecutivo federal, a través de su retórica de que “en la verdadera democracia es el pueblo el que manda”, generó expectativas sobre la participación ciudadana en las decisiones públicas.⁶

En cuanto a la justificación temática, ésta se debió al interés de comparar los procesos y resultados de los parlamentos abiertos realizados por comisiones distintas y que involucraban la participación de otros actores sociales. Este análisis permite describir y analizar por qué las comisiones bajo el mismo marco normativo y organizacional no obtienen los mismos resultados.

Para este estudio comparativo, se toman en consideración cuatro categorías analíticas: 1) vinculación con la ciudadanía, 2) inclusión y diversidad, 3) participación ciudadana funcional y 4) uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y redes sociales.

Con el fin de generar una base empírica sólida, se aplicaron técnicas cualitativas de investigación como análisis del discurso, análisis de documentos oficiales, análisis de reglamentos y lineamientos de la Cámara de Diputados, así como la revisión de material visual y auditivo de los parlamentos abiertos. El uso de estas técnicas permite sustentar la validez y confiabilidad de la información para el análisis descriptivo, analítico y transversal del parlamento abierto.

Cabe reconocer las limitaciones de la investigación al contemplar dos estudios de caso, lo cual podría no sustentar la generalización de los procesos del parlamento abierto. Asimismo, se reconocen posibles sesgos al no contemplar indicadores vinculados a factores individuales desde un enfoque de elección racional. Sin embargo, debido al interés de generar explicaciones objetivas y con evidencia empírica, esta investigación es innovadora al aplicar categorías analíticas con base en factores organizacionales-normativos que facilitan comparar los límites del poder legislativo en cuanto a su función de representación, así como los de la participación ciudadana.

Los hallazgos confirman la hipótesis de que el parlamento abierto representa un campo de fuerzas en donde se redefinen los modos de gobernar y de legislar, moldeando las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Por lo tanto, los alcances del estudio representan un marco referencial sobre las ex-

6 La declaración de AMLO se puede consultar en <https://www.reforma.com/en-democracia-el-pueblo-manda-amlo/ar2818075>

pectativas y resultados de la participación ciudadana en el parlamento abierto, aportando elementos empíricos para futuras investigaciones sobre el tema.

Campos de fuerza en el parlamento abierto

Para analizar al parlamento abierto como un campo de fuerza, hay que señalar que en la LXIV Legislatura el grupo parlamentario del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) contó con 252 diputadas y diputados, es decir, el 50.4% del total de los legisladores. En la LXV Legislatura, este grupo político contó con 200 diputadas y diputados, es decir, el 40%, teniendo que buscar alianzas para lograr la mayoría.⁷ En ambas Legislaturas el grupo parlamentario de Morena presidió la mayoría de las comisiones ordinarias, lo cual resulta ser un elemento importante para el análisis de las luchas de poder.

Primer estudio de caso. Parlamento abierto para consultar la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi)

El análisis de este estudio de caso tiene dos objetivos: 1) identificar y explicar los campos de fuerza presentes en el parlamento abierto y 2) identificar y explicar los procesos organizacionales que redefinieron los límites de la participación ciudadana. Para atender estos objetivos, se emplean cuatro categorías analíticas: 1) vinculación con la ciudadanía, 2) inclusión y diversidad, 3) participación ciudadana funcional y 4) uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y redes sociales.

Vinculación con la ciudadanía. En una primera instancia, cabe referir que, en julio de 2019, el diputado Mario Delgado Carrillo, del grupo parlamentario de Morena, presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes General de Salud, de Coordinación Fiscal y de los Institutos Nacionales de Salud. Dicho decreto proponía reemplazar el Seguro Popular por el Insabi.⁸

7 Los porcentajes para ambos casos se pueden consultar aquí: https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/info_diputados.php

8 El Seguro Popular fue un programa creado en 2004 en el período presidencial de Vicente Fox Quezada; tuvo como objetivo garantizar el acceso gratuito a los servicios de salud a la población mexicana que no contara con seguridad social.

Esta propuesta generó incertidumbre y confrontaciones entre diversos actores políticos, empresariales, académicos y de la sociedad civil. Ante este contexto, los integrantes de la Comisión de Salud decidieron realizar un parlamento abierto para obtener un consenso y, con ello, la legitimidad de la propuesta legislativa.

Bajo esta tesitura, se llevaron a cabo audiencias públicas los días 7, 8 y 9 de agosto de 2019 en el Salón de Protocolos de la Cámara de Diputados, para escuchar las opiniones y recomendaciones de los actores involucrados (académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, legisladores federales y locales, autoridades federales y locales, y todas aquellas personas interesadas en el tema).

Por cuestiones de logística y seguridad interna, se limitó el acceso a las instalaciones a través del registro previo en la página <http://salud.diputados.gob.mx>. De igual modo, los interesados en participar como ponentes llenaron previamente un formulario y realizaron la carga electrónica de su propuesta.

En este sentido, la expectativa de promover el contacto directo con la ciudadanía fue atendida por medio de una convocatoria abierta para escuchar las opiniones y sugerencias ciudadanas, las cuales servirían a las y los diputados para tomar una decisión en la dictaminación del proyecto en cuestión. De tal modo que los límites de la participación ciudadana se debieron a cuestiones organizacionales.

Por su parte, el debate entre legisladores con los diversos actores del ámbito público, privado y social hizo del parlamento abierto un campo de fuerzas, en donde aplicaron sus respectivos recursos (económicos, de información y de influencia, entre otros) para incidir en las decisiones legislativas.

Inclusión y diversidad. En las audiencias públicas se presentaron setenta y cinco ponencias: treinta y seis fueron de funcionarios, dieciocho de académicos, diez de representantes de la iniciativa privada, nueve de la sociedad civil organizada y dos de instituciones internacionales.

Con el fin de identificar a los actores internos y externos, se mencionan las instituciones, organizaciones y asociaciones que participaron: la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de México (Colmex), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos (ANAFAM), la Asociación Mexicana de Laboratorios Farmacéuticos (AMELAF), la Cámara

Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), funcionarios federales y estatales, organizaciones de la sociedad civil, entre otras.⁹

A partir de las opiniones expresadas a favor del nuevo programa federal, se puede identificar quiénes tenían vínculos con el titular del Ejecutivo, ya que, como lo señalan Katz y Mair (1995), “pueden ser organizaciones creadas bajo el neocorporativismo, lo cual implica la concesión de una posición privilegiada y segura a cambio de una buena conducta reflejada en la disciplina en la construcción de decisiones” (p. 14).

De tal modo que, a través del análisis del discurso, se obtiene evidencia de que el sector médico-farmacéutico argumentó a favor de la creación del Insabi. Por ejemplo, el doctor Marcos Cantero Cortés, titular de la Unidad de Análisis Económico de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, manifestó su apoyo argumentando que:

La transformación del Sistema Nacional de Salud busca lograr la accesibilidad y la cobertura efectiva a toda la población. Con la integración, articulación de todos sus componentes. Para ello, se quiere migrar de un enfoque en el financiamiento como lo hace el Sistema Nacional de Protección Social en Salud a un sistema de integración de servicios como se propone que sea el Insabi. (Cámara de Diputados, 2019a)

Sin embargo, también se expusieron posturas en contra para sustituir el Seguro Popular, principalmente por parte de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) y de representantes del sector académico y de la sociedad civil, quienes manifestaron sus preocupaciones por las inconsistencias y vacíos legales del proyecto de dictamen. Por ejemplo, el profesor Luis Adrián Quiroz Castillo, cofundador de la asociación civil Red de Acceso Vocal del Consejo Nacional para la Prevención y el Control de VIH/Sida (CONASIDA), expresó lo siguiente:

Hoy en día no sabemos cómo va a ser este proceso de transitar del Seguro Popular al Insabi. ¿Cuánto tiempo va[n] a tomar estos

9 La lista completa de los ponentes se puede consultar aquí: <https://cronica.diputados.gob.mx/AudPub-Insabi.html>

procesos? ¿Qué pasará cuando una persona adquiriera seguridad social? Les cuento: en VIH a través de la lucha que hemos hecho, una persona migra del Seguro Popular, cuando adquiere seguridad social, al IMSS y se le garantiza su tratamiento al 100 por ciento... ¿En el Insabi se está contemplando este proceso? (Cámara de Diputados, 2019a)

Con referencia a lo anterior, se argumenta que, desde la formalidad del proceso organizacional del parlamento abierto, la participación ciudadana no estuvo restringida únicamente a los actores afines al partido en el poder, pero sí se identifica la alineación de las fuerzas gubernamentales y empresariales para influir en la aprobación del dictamen correspondiente.

Por lo tanto, este parlamento abierto representó un campo de fuerzas de diversos actores (nacionales y extranjeros) ejerciendo sus respectivas influencias (económicas, políticas y sociales) que influyeron en la aprobación del dictamen.

Participación ciudadana funcional. Una de las expectativas del parlamento abierto es que la ciudadanía tenga mayores posibilidades de influir en las decisiones legislativas. Sin embargo, en este caso, el público únicamente pudo realizar preguntas escritas a los ponentes a través de un formato que la comisión entregó al inicio del evento. De tal modo que los procesos organizacionales limitaron la participación ciudadana.

Asimismo, los integrantes de la Comisión de Salud –bajo el argumento de haber escuchado y analizado las posturas de los distintos sectores del ámbito público, privado y social– aprobaron el dictamen correspondiente con quince votos a favor, cuatro en contra y cuatro abstenciones, turnándolo a la votación del Pleno, en donde fue avalado con 267 votos a favor, 222 en contra y una abstención. Esta votación refleja un campo de fuerzas en donde la aprobación del dictamen se logró con cuarenta y cinco votos de diferencia.¹⁰

A través de este caso, se refleja el uso del parlamento abierto como un mecanismo que buscó la legitimidad del nuevo proyecto gubernamental, en el que estaban involucrados intereses de distintos actores que no necesariamente tenían que conciliarse; sin embargo, se requería del esce-

10 El día 29 de noviembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

nario legislativo para generar confianza en la ciudadanía sobre este nuevo instituto de salud.

Uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y redes sociales. La expectativa del parlamento abierto bajo esta categoría consiste en generar una comunicación más directa e inmediata entre representantes y representados, haciendo uso de los avances tecnológicos.

En este sentido, la Comisión de Salud, en su informe de labores correspondiente al segundo semestre del primer año de ejercicio (marzo-agosto de 2019), reportó en la actualización de su micrositio, la creación de una nueva cuenta de correo electrónico con el fin de mantener un canal de comunicación permanente y directo con la ciudadanía, así como su compromiso con difundir sus funciones, compromisos principales, actividades legislativas y la documentación que les da soporte.¹¹

En cuanto al uso de las redes sociales, el parlamento abierto fue transmitido en el canal de YouTube de la Cámara de Diputados; se registraron dos comentarios, veinte *likes* y 1336 reproducciones. En su transmisión por Facebook, obtuvieron veinte comentarios, 110 *likes* y cincuenta acciones de compartir. En la red social X, la publicación que notificaba el evento tuvo tres “me gusta” y un reposteo.

Estas cifras (actualizadas al 17 de abril de 2025) son evidencia de una baja participación, lo cual puede explicarse principalmente por dos razones: la primera, que los ciudadanos consideran innecesarias sus opiniones, ya que no reciben respuesta a sus comentarios y sugerencias por parte de las y los diputados; es decir, no existe una comunicación bidireccional e inmediata entre representantes y representados. La segunda, que la decisión de no hacer comentarios o sugerencias por estas vías de comunicación es otra forma de manifestar su inconformidad con la labor legislativa para atender las necesidades ciudadanas. (Eckert, 2022).

Luego entonces, el parlamento abierto en su modalidad virtual representa más una plataforma consultiva e informativa que de colaboración, siendo éste un factor que facilita el control de las decisiones por parte de las

11 Se puede consultar en el sitio <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/ene/20200110.html#Informe1>

fuerzas hegemónicas. Por lo tanto, los procesos organizacionales también limitan la participación ciudadana a través de las TIC y las redes sociales.

Segundo estudio de caso. Parlamento abierto para la reforma de la jornada laboral

Los dos objetivos al analizar este caso son: 1) identificar y explicar los campos de fuerza presentes en el parlamento abierto y 2) identificar y explicar cómo los procesos organizacionales redefinieron los límites de la participación ciudadana del sector gubernamental, sindical, empresarial, académico y de la sociedad civil ante la propuesta legislativa de reducir la jornada laboral de cuarenta y ocho a cuarenta horas semanales.

Para atender estos objetivos, en primera instancia, cabe señalar que, el 25 de abril de 2023, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó las iniciativas con proyecto de reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objetivo era aumentar de uno a dos días los descansos laborales a la semana.¹²

Posteriormente, en octubre de 2023, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó la creación de un grupo de trabajo para realizar foros de parlamento abierto con el propósito de fortalecer el análisis en materia de jornadas y descanso laboral.

El grupo de trabajo estuvo integrado por once diputados representantes de todos los grupos parlamentarios: cuatro de Morena, dos del PAN, uno del PRI, uno del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), uno del Partido de la Revolución Democrática (PRD), uno de MC y uno del PT, quienes aprobaron la metodología, el calendario y la difusión de los foros para recopilar información y opiniones sobre el dictamen respectivo.

Vinculación con la ciudadanía. El formato de los foros tenía como objetivo cumplir con los valores de pluralidad, transparencia, inclusividad y libertad de expresión. Bajo esta tesitura, se habilitó el micrositio <https://jornada-laboral.diputados.gob.mx/> para que las personas interesadas en participar se registraran.

12 Iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de Morena, Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC).

Asimismo, las Comisiones de Trabajo y Previsión Social, Puntos Constitucionales, y Seguridad Social extendieron la invitación a grupos patronales, representantes de la clase trabajadora, actores de la sociedad civil, académicos, especialistas y funcionarios públicos. En total se realizaron cinco foros semanales, teniendo como sede el Salón de Protocolos de la Cámara de Diputados, los días 16 y 23 de octubre, así como 6 y 13 de noviembre de 2023.

Este segundo estudio de caso coincide con el anterior en cuanto a que la participación ciudadana estuvo definida y regulada por los procesos organizacionales de las comisiones. Asimismo, coincidió en que el parlamento abierto representó un campo de fuerzas transversal entre legisladores y los actores del ámbito público, privado y social, pero también entre éstos mismos.

Inclusión y diversidad. Si bien se emitió una convocatoria pública para la participación ciudadana, ello no implicó una participación equitativa en términos de género. Por ejemplo, en las cuatro mesas de trabajo, participaron como ponentes veinticuatro hombres y catorce mujeres. Tampoco hubo una equidad en las participaciones de los funcionarios federales, estatales y municipales, ya que los federales tuvieron mayor uso de la palabra.

Entre los participantes estuvieron los representantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional de Empleadores (OIE), Industrias Bachoco, Comité Ejecutivo Nacional de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito Judicial, Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Ferrán Martínez Abogados, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el *think tank* económico México, ¿cómo vamos?, entre otros representantes del sector empresarial, académico y gubernamental.¹³

Ahora bien, se exponen algunas opiniones de los asistentes para contrastar sus argumentaciones. Por ejemplo, una postura en contra de la propuesta legislativa la emitió Lorenzo Roel Hernández, presidente de la Comisión Laboral del CCE, quien manifestó que:

13 La lista completa de los participantes se puede consultar en el sitio <https://jornadalaboral.diputados.gob.mx/foros/>

con la puesta en marcha de esta reforma se necesitarían 2.5 millones de empleados para jornadas reducidas, lo cual, advirtió, es prácticamente imposible y el costo por conceptos de tiempo extra y de día de descanso laborado tendría un impacto anual de 360 mil millones de pesos. (Cámara de Diputados, 2023)

Por su parte, Leslie Berenice Baeza Soto, Oficial Mayor en el Comité Ejecutivo Nacional de la CROC, respaldó la iniciativa, argumentando que:

a más de cien años del reconocimiento de la jornada máxima, es válido hacer este análisis y tomar medidas progresivas que ayuden a las y a los trabajadores, considerando las problemáticas de traslado, jornadas extras, rezago educativo, perspectiva de género y reconocimiento de las y los jóvenes. (Cámara de Diputados, 2023)

Luego entonces, en comparación con el caso anterior, se reafirma que el parlamento abierto representó un campo de múltiples fuerzas que emplearon sus recursos para asegurar sus respectivos intereses. Asimismo, se observa que los procesos organizacionales limitaron la participación ciudadana.

Participación ciudadana funcional. La mecánica de las mesas de trabajo consistía en que los ponentes tenían cinco minutos para hacer una intervención inicial. Después, las y los diputados representantes de sus grupos parlamentarios contaron con tres minutos para formular preguntas y finalmente, las personas ponentes contaron con otros cinco minutos para responderlas. De tal modo que este proceso organizacional limitó las posibilidades de la ciudadanía para participar y colaborar en el proceso legislativo.

Posteriormente, los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales aprobaron el dictamen para reducir la jornada laboral de cuarenta y ocho a cuarenta horas semanales. Sin embargo, el 7 diciembre de 2023, representantes de la iniciativa privada y del Consejo Mexicano de Negocios (CMN) se reunieron con el presidente López Obrador para manifestar sus inquietudes sobre este dictamen.¹⁴ Derivado de dicho encuentro, el 12 de marzo

14 Consulta en el sitio <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/El-dia-en-que-murio-la-reforma-de-la-jornada-laboral-20240508-0123.html>

de 2024, el titular del Ejecutivo federal manifestó públicamente su interés de posponer dicha reforma, quedando pendiente su votación en el Pleno.

De tal modo, la diferencia con respecto al primer caso fue que este parlamento abierto no obtuvo como resultado un producto de ley publicado en el DOF. Con base en ello, no sólo se trata de enfocar el uso del parlamento abierto como un instrumento del grupo político dominante, vinculado al titular del Ejecutivo, ya que, no por ser una propuesta derivada de iniciativas que provenían mayoritariamente del grupo político afín al presidente de la República, se contó con el respaldo para su votación en el Pleno.

Por lo tanto, los procesos de parlamento abierto no siempre implican mayor democratización, sino que también pueden consolidar intereses dominantes bajo una apariencia deliberativa.

Uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y redes sociales

Para el análisis de esta categoría, es necesario considerar el contexto social que se generó con la pandemia de la COVID-19. Desde el ámbito parlamentario, la respuesta a la emergencia sanitaria tuvo un doble impacto: en lo tecnológico y en lo normativo (Vela Navarro-Rubio, 2025). Por un lado, se introdujeron mejoras a los sistemas informáticos y de comunicación; por el otro, se realizaron modificaciones organizacionales para tener la capacidad adaptativa sobre las formas de trabajo no presenciales.

De tal forma, la LXV Legislatura incorporó nuevas herramientas para difundir las actividades de los parlamentos abiertos. En este sentido, las ponencias sobre la propuesta legislativa de reducir la jornada laboral se transmitieron por el canal de televisión y por el canal de YouTube de la Cámara de Diputados.¹⁵ A través de esta última, las personas realizaron comentarios y preguntas, siendo diferente la interacción entre legisladores y la ciudadanía con respecto al primer caso, que fue sólo en modalidad presencial.

Durante el evento del día 30 de octubre de 2023, en la página oficial de YouTube, se obtuvieron 160 comentarios, 926 *likes* y 49 857 reproducciones. Por la red social Facebook, sólo se publicó la noticia, la cual registró 110 comentarios, 214 *likes* y 124 acciones de compartir. En la red social X, la

15 Se pueden consultar en el sitio <https://www.youtube.com/watch?v=5g33A7Gzwrs>

publicación para anunciar el evento tuvo 105 “me gusta”, 67 comentarios y 49 reposteos.

Estas cifras superan a las del caso anterior; sin embargo, siguen reflejando una baja participación ciudadana. Por lo tanto, en este segundo caso, los procesos organizacionales también limitaron la participación ciudadana.

Lo anterior resalta la necesidad de revisar las estrategias y herramientas de participación, considerando que la brecha digital limita la efectividad de la participación de las poblaciones más vulnerables.

Coincidencias y discrepancias en los estudios de caso

Derivado del análisis comparativo, se identificaron las siguientes coincidencias y discrepancias.

a. En la categoría de vinculación con la ciudadanía. Los estudios de caso coincidieron en que los procesos organizacionales de las comisiones responsables de llevar a cabo los parlamentos abiertos definieron y limitaron el acceso y la vinculación con la gente. Ello se debió a que sus convocatorias estuvieron dirigidas a académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, legisladores federales y locales, autoridades federales y locales vinculados al tema.

Asimismo, en ambos casos, se identificó que el parlamento abierto fue utilizado por los grupos sociales como un recurso estratégico para proteger sus respectivos intereses. De aquí que se conciba al parlamento abierto como un campo de fuerzas transversal entre legisladores y actores del ámbito público, privado y social, pero también entre ellos mismos.

b. En la categoría de inclusión y diversidad. Se identificó la coincidencia de que las comisiones organizadoras definieron los perfiles de los actores participantes, los tiempos y las modalidades para la participación ciudadana.

Si bien en ambos casos —acorde a sus convocatorias— se buscaba la inclusión y diversidad de los participantes, no se logró una equidad en las participaciones por condiciones de género, edad, entidad originaria, ámbitos de ocupación (público, privado y social) ni por niveles gubernamentales (federal, estatal y municipal).

Lo anterior debido a que los actores que tuvieron una mayor presencia y un mayor uso de la palabra fueron los altos funcionarios de la administración federal, los empresarios, especialistas en la materia, así

como un número limitado de grupos académicos y de organizaciones de la sociedad civil. De tal modo, los límites a la participación ciudadana se atribuyen a cuestiones organizacionales.

c. En la categoría de participación ciudadana funcional. Los estudios de caso coincidieron en que los procesos de parlamento abierto hacen énfasis en modelos de participación de tipo consultivo y no de colaboración.

Asimismo, se observa que el parlamento abierto representó un campo de fuerzas de distintos grupos de poder que tenían la expectativa de que sus voces e intereses llegaran a reflejarse en la dictaminación, en la votación del Pleno de la Cámara de Diputados y en su respectiva publicación en el DOF.

La discrepancia fue que en el primer caso se logró que el dictamen se votara en el Pleno y se publicara en el DOF. Así, este parlamento abierto fue empleado para buscar la legitimidad de un nuevo proyecto gubernamental en el que estaban involucrados intereses de distintos actores tanto nacionales como transnacionales, los cuales no necesariamente tenían que conciliarse; sin embargo, se requería del soporte legislativo para generar confianza en la ciudadanía sobre el nuevo instituto de salud (Insabi). De tal forma, el resultado de este parlamento abierto fue la publicación del dictamen en el DOF.

En cambio, en el segundo caso, aunque era una propuesta legislativa que provenía mayoritariamente del grupo político afín al presidente de la República, no se contó con el respaldo para su votación en el Pleno y, por ende, no se logró su respectiva publicación en el DOF.

d. En la categoría del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y redes sociales. Los dos casos coincidieron en utilizar estas plataformas y herramientas digitales con el propósito de difundir las actividades legislativas y mantener una comunicación directa con la ciudadanía. Sin embargo, se identificó una baja participación por estas vías de comunicación.

Esto puede explicarse por el hecho de que los ciudadanos no cuentan con incentivos claros y definidos de cómo su voz será considerada en las decisiones. Al respecto, sería recomendable que las comisiones informaran de qué modo las aportaciones ciudadanas contribuyen a la elaboración de dictámenes y a la toma de decisiones.

Conclusiones

El análisis del parlamento abierto cobra relevancia en el sistema político democrático, ya que el Poder Legislativo es el órgano del Estado que da representatividad a la ciudadanía. En este sentido, en 2018, la Cámara de Diputados estableció que el parlamento abierto tenía cuatro ejes: 1) transparencia y acceso a la información pública, 2) rendición de cuentas, 3) participación ciudadana y 4) ética y probidad.

Estos ejes fueron definidos con base en su objetivo de “acercar a la sociedad el trabajo legislativo de manera permanente y facilitar la comunicación e información para que fluya la participación ciudadana y propiciar los mecanismos de rendición de cuentas frente a una ciudadanía cada vez más activa e involucrada en la esfera pública” (Cámara de Diputados, 2019b, p. 2). No obstante, a casi una década de su implementación, no se observan avances en la calidad democrática en categorías como representación y participación ciudadana (CEPAL, 2025b; IDEA, 2024; UIP, 2022).

Dado este contexto de retroceso democrático, resulta necesario analizar los mecanismos institucionales de la democracia representativa. Por ello, este trabajo tomó como referencia el eje de la participación ciudadana con el fin de analizar los campos de fuerza en el parlamento abierto que van reconfigurando los límites del poder legislativo en cuanto a su función de representación, así como los límites de la participación ciudadana.

Bajo la postura epistémica del pospositivismo, se propuso salir de la lógica binaria de las relaciones de poder (representantes–representados), ya que existe un campo de disputa entre poderes del ámbito público, privado y social, tanto locales como transnacionales, que buscan proteger sus intereses a través del parlamento abierto.

Asimismo, los planteamientos teóricos del institucionalismo organizacional orientaron el análisis y la generación de explicaciones sobre cómo los procesos organizacionales de las comisiones legislativas limitan la participación ciudadana, la cual se caracteriza por no ser homogénea ni lineal debido a la pluralidad de los actores que participan.

Derivado del análisis comparativo, se identificó que los procesos organizacionales han obstaculizado la institucionalización del parlamento abierto. Asimismo, se identificaron coincidencias y discrepancias en los procesos organizacionales de las comisiones a pesar de estar regulados bajo el mismo marco normativo —los Lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados—.

Entre las coincidencias están: 1) la vinculación con la ciudadanía se limita desde las convocatorias y el acceso a los eventos; 2) los grupos sociales utilizan el parlamento abierto como un recurso estratégico para proteger sus intereses; 3) hay inclusión y diversidad en los participantes, pero no hay equidad en cuanto a las oportunidades que tienen para expresar sus comentarios y propuestas; 4) se pone mayor énfasis en modelos de participación de tipo consultivo que de colaboración con la ciudadanía; 5) baja participación ciudadana a través de las TIC y redes sociales oficiales.

En cuanto a las diferencias, la principal discrepancia fue el uso del parlamento abierto. En el primer caso, el dictamen que se sometió a la deliberación parlamentaria formaba parte del proyecto gubernamental del Ejecutivo federal, de tal modo que el dictamen referente a la creación del Insabi fue aprobado por el Pleno y se publicó en el DOF. En cambio, en el segundo caso, se trató de un dictamen proveniente de iniciativas mayoritariamente del grupo político afín al presidente de la República, pero que no contó con el respaldo del Ejecutivo federal, por lo que el dictamen sobre la reforma de la jornada laboral fue aprobado en comisión, pero no logró ser votado en el Pleno.

Por lo anterior, la comparación de estudios de caso de distintas comisiones de dos períodos legislativos resulta relevante para explicar los campos de fuerza en el parlamento abierto, así como para identificar y explicar los procesos organizacionales que redefinen los límites de la participación ciudadana. En este sentido, los hallazgos contribuyen no sólo a robustecer el conocimiento sobre el parlamento abierto, sino también para que la ciudadanía cuente con elementos para monitorear los avances de la apertura parlamentaria.

Para concluir, señalo que el parlamento abierto puede fortalecer la legitimidad de las decisiones del poder central, pero también puede emplearse como un recurso estratégico de negociación por parte de los distintos actores sociales.

Por lo tanto, el parlamento abierto representa un campo de fuerzas internas y externas en donde se produce un poder multidimensional y multisituado que redefine los límites del Poder Legislativo en su función de representación, así como los límites de la participación ciudadana, con lo cual se va reconfigurando el poder del Estado. Este planteamiento permite abrir nuevas vetas de investigación sobre los procesos, implicaciones y retos del parlamento abierto en América Latina.

Bibliografía

- Agamben, G. (2005). *Estado de excepción. Homo sacer, II, I*. Adriana Hidalgo editora.
- Cabrera Pantoja, B. L. (2019, junio). Cuarta Transformación y poder ciudadano en México [ponencia]. *Congreso REDIPAL Virtual XII, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*, Cámara de Diputados, México. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-XII-19/CRV-XII-05-19.pdf>
- Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. (2019b, 12 de marzo). Propositiones de acuerdo por el que se crea el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura. *Gaceta Parlamentaria*, 5236-X. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/03/asun_3827838_20190312_1552415315.pdf
- Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. (2019a, 7 al 9 de agosto). *Versiones estenográficas de las audiencias públicas sobre el Instituto de Salud para el Bienestar*. <https://cronica.diputados.gob.mx/AudPub-Insabi.html>
- Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. (2020, 20 de febrero). Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se emiten los Lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*, 5462-VII. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/feb/20200220-VII.pdf>
- Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. (2021). *Libro blanco en materia de parlamento abierto. Acciones estratégicas*. <https://www.diputados.gob.mx/documentos/agosto-21/Materia-%20Parlamento-Abierto.pdf>
- Cámara de Diputados. LXV Legislatura. (2023). *Versiones estenográficas de los Foros de Parlamento Abierto “Reforma de la Jornada Laboral”*. <https://jornadalaboral.diputados.gob.mx/foros/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a, 8 de febrero). *Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/componentes/parlamento-abierto>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe en la era digital*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80841-superar-trampas-desarrollo-america-latina-caribe-la-era-digital-potencial>

- Cox, G. W., Morgenstern, S. y Wolfson, L. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373-393.
- Eckert, J. M. (2022). Anthropology and political participation. En M. Giugni y M. Grasso (eds.), *The Oxford Handbook of Political Participation*. (pp. 101-115). Oxford University Press.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Helmke, G., y Levitsky, S. (2003). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. Kellogg Institute. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/307_0.pdf
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2024, 29 de febrero). *El estado global de la democracia en el mundo y las Américas 2023. Los nuevos pesos y contrapesos*. <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-democracy-2023-new-checks-and-balances?lang=es>
- Katz, R. S., y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28. <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>
- Obama, B. (2009). Transparency and open government. *The White House*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y Unión Interparlamentaria. (2012). *Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Naciones Unidas. <http://archive.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. *Índice Latinoamericano por la Transparencia Legislativa 2023*. <https://transparencialegislativa.org/indice/indice-2023/>
- Risse, M. (2023). *Political Theory of the Digital Age*. Cambridge University Press.
- Rubio Núñez, R. (2014). Knocking on the parliaments door. *Parlamentos digitales en la era de la participación*. En R. Rubio Núñez (coord.), *Parlamento abierto, tecnologías y redes para la democracia*. (pp. 389-418). Congreso de los Diputados.
- Rubio Núñez, R. (2022). *Parlamento abierto y democracia: Evolución de estándares y desafíos actuales*. Tecnos.

- Sartori, G. (2000). *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Senado de la República. LXIV Legislatura. (2019). *Parlamento abierto: Principios básicos y experiencias nacionales*. Instituto Belisario Domínguez.
- Shepsle, K. (2007). Estudiando las instituciones: Algunas lecciones del enfoque de la elección racional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (16), 15-34. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/232/175>
- Unión Interparlamentaria. (2025, 14 de mayo). *National Parliaments*. <https://www.ipu.org/national-parliaments>
- Unión Interparlamentaria. (2022). *Openness and transparency in parliaments: 2022*. <https://data.ipu.org/dataset/2022-openness-and-transparency-infographic/>
- Vela Navarro-Rubio, R. (2025). La evolución del parlamento abierto en Latinoamérica. En Á. V. Ramírez-Alujas y C. N. Cruz-Rubio (eds.), *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto? Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. (pp. 441-466). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Whittingham Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, (2), 219-235.