

## Parlamento abierto como un mecanismo de participación ciudadana en México

### *Open Parliament as a Mechanism for Citizen Participation in Mexico*

**Maria del Rocío Tapia López**

ORCID: 0009-0001-0560-831X

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Autónoma del Estado de México, México

Contacto: mtapial001@alumno.uaemex.mx

Recepción: noviembre, 2024

Aceptación: febrero, 2025

Publicación: abril, 2025

#### Resumen

El objetivo del artículo es analizar y contrastar los resultados del Parlamento abierto con respecto a su objetivo normativo de colocar a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones. En el primer apartado del documento se expone el marco teórico del institucionalismo organizacional y de elección racional. En el segundo, se describe la metodología cualitativa-descriptiva de un estudio de caso realizado en la LXV (2021-2024) Legislatura de la Cámara de Diputados de México. En el tercer apartado se exponen los resultados que conllevaron a reflexionar acerca del impacto de los Parlamentos abiertos.

#### Palabras clave

institucionalismo organizacional, elección racional, Parlamento abierto, comisiones legislativas, participación ciudadana

#### Abstract

The objective of this article is to analyze and contrast the results of the open parliament with respect to its normative objective of placing citizens at the center of their processes and decisions. The first section of the document presents the theoretical framework of organizational institutionalism and rational choice. The second section describes the qualitative-descriptive methodology of a case study carried out in the LXV (2021-2024) Legislature of the Chamber of Deputies of Mexico. The third section presents the results that lead to reflect on the impact of open parliaments.

#### Keywords

organizational institutionalism, rational choice, open parliament, legislative commissions, citizen participation

A inicios del siglo XXI, a través de la Alianza para el Gobierno Abierto, se incentivaron a nivel mundial prácticas para un gobierno de este tipo, lo cual fue un antecedente para que en 2012 se integrara la Alianza para el Parlamento Abierto (APA). Esto a partir de una reunión mundial de organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo de los congresos a fin de “construir un foro destinado a conectar a las organizaciones cívicas del mundo comprometidas con la vigilancia, apoyo y apertura de los órganos legislativos de sus países”.<sup>1</sup>

Bajo este contexto, en 2014 el Congreso de México se suscribió a la APA con el propósito de “lograr que los 32 congresos locales y el Congreso de la Unión cumplan con los principios y acciones de un congreso abierto, así como transformar la relación entre representantes y representados para mejorar la rendición de cuentas”.<sup>2</sup> Esto marcó un referente para que la LXIV Legislatura (2018-2021) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión concibiera que “[u]n Parlamento abierto pone a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones, y su agenda tiene como eje transversal la apertura en cada uno de los cuatro pilares que conforman este nuevo modelo: transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética y probidad”.<sup>3</sup> De tal manera que este mecanismo parlamentario busca ampliar la legitimidad y transparencia de los procesos legislativos.

A pesar de lo anterior, en esta investigación se plantea como hipótesis una inestabilidad del Parlamento abierto al no garantizar en todos sus usos la participación de la ciudadanía reflejada en las dictaminaciones de las comisiones legislativas. Por lo anterior, el objetivo es analizar y contrastar los resultados del Parlamento abierto con base en su objetivo normativo de colocar a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones. De tal modo que la pregunta que orienta la investigación es ¿por qué los acuerdos entre los grupos parlamentarios predominan en las dictaminaciones con respecto a los resultados obtenidos de los Parlamentos abiertos?

Para explorar estas tensiones subyacentes, el documento se desarrolla en tres apartados. En el primero se expone el planteamiento teórico del institucionalismo, para ello, en primera instancia se señala el enfoque de elección racional que ha desarrollado principalmente tres teorías

1. “¿Qué es la Alianza para el Parlamento Abierto?”, *Sitio web de Alianza para el Parlamento Abierto*, actualizado el 24 de enero, 2025.
2. “Congreso Abierto”, *Sitio web de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]*, actualizado en marzo, 2024.
3. Cámara de Diputados, *Libro blanco en materia de parlamento abierto. Acciones estratégicas* (México: Cámara de Diputados, 2021), 7.

positivas sobre las instituciones legislativas, las cuales exploran las motivaciones que guían las decisiones de los parlamentarios. Asimismo, se expone el enfoque del institucionalismo organizacional que ha generado explicaciones sobre los factores de debilidad institucional, entre ellos, el incumplimiento de las normas y procedimientos, la inestabilidad de las expectativas y la insignificancia de los resultados. En el segundo apartado, se aborda la metodología cualitativa-descriptiva de un estudio de caso de Parlamento abierto que realizó la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la LXV Legislatura (2021-2024) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, bajo el foro denominado “Hacia una Regulación de la Inteligencia Artificial”.

En este sentido, se reconocen las limitaciones de la investigación al contemplar un estudio de caso de un solo periodo legislativo, lo cual podría no sustentar la generalización de todos los ejercicios de Parlamento abierto realizados por otras comisiones y de otros periodos legislativos. Sin embargo, se argumenta que los alcances del estudio representan un marco referencial sobre la debilidad institucional del Parlamento abierto en torno a su expectativa de colocar a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones, toda vez que, con base en los resultados obtenidos —los cuales se exponen en el tercer apartado—, se muestra que en las dictaminaciones de este caso particular no se incluyeron las opiniones y sugerencias emitidas por los actores sociales participantes, así como tampoco se logró aprobar en el Pleno de la Cámara de Diputados la ley que fue objeto de análisis a través del modelo de Parlamento abierto. De tal manera que los resultados obtenidos en la investigación abonan elementos empíricos para futuras investigaciones comparativas sobre el tema.

Por último, en las conclusiones se argumenta la necesidad de una Métrica de Parlamento abierto que permita comparar y evaluar la incidencia efectiva de la participación ciudadana en el proceso de construcción de decisiones en las comisiones legislativas con la finalidad de especificar, en cada práctica de Parlamento abierto, si el objetivo es únicamente escuchar la voz de la ciudadanía para el enriquecimiento del trabajo parlamentario o bien, si esa participación tiene que incluirse directamente en la dictaminación y reflejarse en la aprobación de las leyes. De tal manera que la definición clara de las expectativas del papel de la participación ciudadana bajo este modelo abonaría al fortalecimiento de la democracia representativa. Lo anterior conlleva a reflexionar si: ¿El Parlamento abierto es un mecanismo institucional decorativo, insignificante o aspiracional? y ¿cuáles podrían ser sus consecuencias? Estas interrogantes abrirían nuevas vetas de investigación en la literatura de los Parlamentos abiertos.

## Planteamiento Teórico

### *Institucionalismo*

En la década de los setenta del siglo xx, se formularon los primeros argumentos de un nuevo institucionalismo con los trabajos de John Meyer, Brian Rowan, Richard Scott, Lynne Zucker, entre otros, quienes realizaron una adaptación al institucionalismo clásico debido al formalismo y a la limitada capacidad teórica para explicar las dinámicas del cambio institucional en los sistemas políticos. Al respecto, March y Olsen propusieron crear un nuevo institucionalismo para colocar la acción colectiva en el centro del análisis, con lo cual buscaban explicar las características de los resultados sociales, no solo sobre la base de las preferencias de los agentes, sino también a partir de las características institucionales. Derivado de ello, se redefinió la forma de concebir a las instituciones, por ejemplo, Elinor Ostrom las concebía como “un conjunto de reglas formales que estructuran el comportamiento y las expectativas de los seres humanos en torno a un objetivo estatutario al especificar a los actores y sus roles; al exigir, permitir o prohibir determinados comportamientos y; al definir las consecuencias de cumplir o no cumplir las demás reglas”.<sup>4</sup>

Con base en ello, en las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx, estudios legislativos generaron teorías a partir de pruebas con precisión empírica, principalmente a través del análisis de los comités del congreso estadounidense. Esto contribuyó al desarrollo de distintos enfoques como: el organizacional, la elección racional, el normativo, el sociológico, el histórico, entre otros, que divergen en sus explicaciones en torno a la forma en la que se concibe al sujeto político y su capacidad de agencia en la toma de decisiones, pero convergen en la idea de que el papel de las instituciones es esencial para explicar el comportamiento de los actores.

Si bien el institucionalismo tiene sus fundamentos en la teoría económica, también ha sido empleado para identificar generalidades en el diseño organizacional de los parlamentos y su relación con el sistema político democrático. Por lo que, a partir del institucionalismo se generan explicaciones sobre cómo las reglas formales e informales de las comisiones o comités legislativos pueden restringir o

---

4. Daniel M. Brinks, Steven Levitsky, María V. Murillo, eds. *The Politics of Institutional Weakness in Latin America* (Reino Unido: Cambridge University Press, 2020), 6.

promover la participación ciudadana en materia legislativa. Por lo tanto, para atender el objetivo de esta investigación, se utilizan los enfoques del institucionalismo de elección racional y el organizacional.

### ***Institucionalismo de elección racional***

Este enfoque ha generado explicaciones en torno a las conductas de los congresistas y a la racionalidad que está debajo de la organización legislativa, en la cual se concibe al parlamento como un sistema de intercambio político entre individuos iguales, en donde los parlamentarios, a través de la racionalidad estratégica, buscan la obtención y maximización de sus intereses. Al respecto, Kenneth Shepsle y Barry Weingast identificaron tres teorías positivas de las instituciones legislativas: 1) distributiva y ganancias del intercambio; 2) informacional; 3) cooperación y delegación.

**Teoría distributiva y ganancias del intercambio.** Sostiene que los legisladores, al presentar una diversidad de preferencias políticas, coinciden en renunciar a prerrogativas parlamentarias a cambio de tener mayor autoridad e influencia en las jurisdicciones de políticas que son más importantes para ellos, como su designación en las comisiones o comités que son de su interés personal. De tal manera que las comisiones se convierten en el centro del intercambio político, en el cual se establecen los asuntos de la agenda legislativa con base en los intereses de sus integrantes.<sup>5</sup> De aquí que se produzcan los acuerdos entre partidos e interpartidistas, es decir, entre el mismo partido para la consecución de sus respectivos intereses.

**Teoría informacional.** Sostiene que las comisiones son importantes en una legislatura dado que monopolizan el poder de agenda, de la información y de la experiencia.<sup>6</sup> Keith Krehbiel señalaba que el poder de las comisiones se basa en los beneficios informacionales que el Congreso y sus miembros obtienen de comisiones especializadas.<sup>7</sup> Es decir, las comisiones, al tratar temas y asuntos específicos, se convierten en los órganos especializados del quehacer legislativo y producen información de relevancia que suele ser un recurso esencial en las negociaciones políticas.

---

5. Barry Weingast y William Marshall, “The industrial organization of Congress”, *Journal of Political Economy* 96, núm. 1 (1988): 144.

6. Kenneth Shepsle, “The Positive Theory”, *Public Choice* 50, núm. 1/3 (1986): 135-178.

7. Shane Martin, “Committees”, en *The Oxford Handbook of Legislative Research*, ed. Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare W. Strom (Nueva York: Oxford University Press, 2014), 356.

**Teoría de cooperación y delegación.** Esta teoría se basa en el rol de los partidos en la organización legislativa. Al respecto, Kiewiet y McCubbins refieren que bajo la teoría del agente-principal se dan explicaciones sobre la asignación y el comportamiento de los legisladores en las comisiones, a razón de que la delegación está ampliamente controlada por los partidos políticos.<sup>8</sup> Asimismo, Cox y McCubbins han argumentado que los partidos mayoritarios son una especie de cártel legislativo, ya que hacen uso de su poder en la definición de reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo. De tal modo que el sistema de comisiones se estructura a favor de los intereses del partido mayoritario.<sup>9</sup> Asimismo, a partir de esta teoría se desarrollan explicaciones en torno a las coaliciones que se generan en las comisiones, dado que para aprobar un proyecto de ley se requiere del respaldo de la mayoría de sus integrantes, lo cual conlleva a la búsqueda de acuerdos para que los grupos parlamentarios logren sus respectivos intereses grupales e individuales.

En consecuencia, los argumentos anteriores permiten generar explicaciones sobre los procesos y resultados de los Parlamentos abiertos al tomar en consideración la racionalidad estratégica de los parlamentarios.

### ***Institucionalismo organizacional***

En la década de los ochenta del siglo xx, Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell consideraban que las instituciones no son solo restricciones sobre la agencia humana, sino que son productos de la acción humana debido a que el poder y los intereses propician la evolución de las organizaciones.<sup>10</sup> Por otro lado, el análisis de la fortaleza institucional ha sido una vertiente del institucionalismo organizacional. Al respecto, Brinks, Levitsky y Murillo refieren que “un elemento de fortaleza institucional se centra en la medida en que el diseño de la institución modifica la realidad respecto de una situación en que dicha regla no existiera”.<sup>11</sup> De tal modo que una institución fuerte es aquella que establece un objetivo valioso y lo alcanza. Por este motivo, los estudios del congreso estadounidense, basados en la

---

8. Roderick Kiewiet y Mathew McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process* (Chicago: The University of Chicago Press, 1991), 53.

9. Gary Cox y Mathew McCubbins, *Legislative Leviathan* (San Diego: San Diego University Press, 1993), 299.

10. Walter Powell y Paul DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (México: Fondo de Cultura Económica [FCE], 1999), 439.

11. Brinks, Levitsky y Murillo, *The Politics of Institutional Weakness*, 8.

perspectiva del diseño institucional, han puesto énfasis en el análisis de las características de la organización del congreso, tales como: el sistema de comisiones, el control de la agenda, el rol de los partidos, así como las atribuciones que tienen los líderes de los grupos parlamentarios en la integración y funcionamiento de las comisiones o comités. En este sentido, Shepsle y Weingast, refiriéndose al congreso norteamericano, señalaban que los comités tienen dos funciones clave.<sup>12</sup> La primera consiste en analizar la dictaminación de los proyectos de ley que les son turnados por el Pleno; una vez realizadas las modificaciones pertinentes, reenvían sus dictámenes para que la ley sea sometida a votación. La segunda función es de control, debido a que los comités podrían optar por mantener bloqueados determinados proyectos de ley, lo cual retrasaría su análisis, discusión y votación.

Ahora bien, a partir de los últimos veinte años se han desarrollado nuevas líneas de investigación desde este enfoque teórico, estas incorporan nuevas categorías como la participación ciudadana, la cual Whittingham la define como “la posibilidad que tiene cada persona, hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses”.<sup>13</sup>

De tal manera que estos planteamientos teóricos permiten generar explicaciones sobre cómo y por qué las comisiones legislativas han implementado distintos mecanismos participativos para conocer las opiniones de los sectores sociales especializados o involucrados en los temas que analizan para dar soporte teórico y técnico a sus respectivas dictaminaciones.

## **Parlamento abierto en la Cámara de Diputados de México. Un estudio de caso**

### *Antecedentes del Parlamento abierto en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*

En 2012 el Congreso mexicano se incorporó a la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL),<sup>14</sup> de ello se derivó la implementación de prácticas de Parlamento abierto, basadas en

---

12. Los comités del Congreso de los Estados Unidos de América son el equivalente a las omisiones del Congreso mexicano.

13. María Victoria Whittingham, “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”, *Revista Análisis Internacional*, núm. 2 (2010): 219-235.

14. Senado de la República, *Parlamento abierto: Principios básicos y experiencias nacionales* (México: Senado de la República; Instituto Belisario Domínguez, 2019), 40.

cuatro principios: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, y ética y probidad. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) definió al Parlamento abierto como “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento, que tiene por principios la transparencia y acceso a información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y amigables para las y los ciudadanos. Asimismo, permite la participación de la ciudadanía en el proceso de creación de leyes utilizando las TIC e internet”.<sup>15</sup>

Con base en ello, el 20 de febrero de 2020 se publicó en la Gaceta Parlamentaria con número 5462-VII el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el cual se emiten los Lineamientos para la implementación del Parlamento abierto en la Cámara de Diputados. En dichos lineamientos se señala que:

El modelo de Parlamento abierto para la Cámara de Diputados implica un nuevo enfoque de la representación parlamentaria, donde el ciudadano ya no es un testigo o un observador de la actividad legislativa, sino que es un actor central del mismo. Con ello, las prácticas de Parlamento abierto representan una oportunidad para mejorar la relación entre representantes y representados.<sup>16</sup>

Asimismo, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos emitió un acuerdo en el que se establece la responsabilidad de las presidencias de las comisiones, comités y de los órganos de gobierno de aplicar los lineamientos para la implementación del Parlamento abierto en el ámbito de sus funciones.

De tal manera que las comisiones, al ser los órganos encargados de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones, se han apoyado de mecanismos de participación ciudadana como el Parlamento abierto, con el fin de hacer llegar las opiniones y sugerencias de los sectores sociales especializados, involucrados o interesados en los temas que se analizan y debaten. Por lo tanto, las comisiones son de gran relevancia en el proceso representativo a razón de que en ellas, más que en

---

15. ParlAmericas y Organización de los Estados Americanos, *¿Qué es Parlamento abierto?* (Canadá; Washington: Arena ciudadana; Transparencia mexicana; Akora, 2015).

16. 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. Cámara de Diputados LXIV Legislatura, *Gaceta Parlamentaria 5462-VII*, 20/02/2020; [citado el 14 de julio de 2024], 3.



el Pleno, se crean espacios para informar, explicar y justificar las propuestas de ley. No obstante, estudios realizados sobre la inclusión ciudadana en la Cámara de Diputados refieren que “su inclusión se amplía o reduce por dos razones; primero debido a los temas que son más especializados y, segundo, por los rangos de accesibilidad que establece el marco normativo”.<sup>17</sup> De aquí la importancia de contrastar las expectativas con los resultados del Parlamento abierto.

### **Metodología cualitativa-descriptiva del parlamento abierto: “Hacia una Regulación de la Inteligencia Artificial (IA)”**

Para la atención del objetivo de investigación se empleó una metodología cualitativa-descriptiva de un estudio de caso sobre un foro denominado “Hacia una Regulación de la Inteligencia Artificial”, el cual fue realizado por la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la LXV Legislatura (2021-2024) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión bajo el modelo de Parlamento abierto. Cabe precisar que se reconocen limitaciones de la investigación al contemplar un solo estudio de caso de un solo periodo legislativo. Sin embargo, se argumenta que los alcances de la misma representan un marco referencial sobre la debilidad institucional del Parlamento abierto en torno a sus expectativas de colocar a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones, ya que con base en los resultados obtenidos se identificó que en las dictaminaciones de este ejercicio no se incluyeron las opiniones y sugerencias emitidas por los actores sociales participantes, así como tampoco se logró aprobar en el Pleno de la Cámara de Diputados la ley que fue objeto de análisis a través del Parlamento abierto.

Para esta investigación cualitativa se realizó el análisis documental y audiovisual de la información disponible en la página de internet de la Cámara de Diputados con el propósito de identificar cómo la comisión legislativa se vinculó con la ciudadanía y cómo las opiniones y sugerencias ciudadanas eran incluidas en las dictaminaciones. Cabe señalar que, en la indagación de la documentación que sirviera de evidencia de lo anterior, se realizó la búsqueda del micrositio habilitado para recibir las propuestas escritas de los distintos sectores sociales; sin embargo, se identificó que

---

17. Laura Valencia, “Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical”, *Apuntes electorales* 17, núm. 58 (2018): 76.

dicha plataforma digital ya no estaba disponible en internet. Por ello, se solicitó a través de la Plataforma de Transparencia Nacional (con el folio de petición 330030224000648) la versión estenográfica del evento, así como los acuerdos obtenidos derivados del Parlamento abierto realizado por la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación. Al respecto, a través del oficio CCT-I/0391/2024 con fecha 19 de junio de 2024, firmado por el titular de la Unidad de Transparencia de la Cámara de Diputados, se recibió respuesta a la petición en la que se adjuntó la siguiente información:

1. Lista de asistencia con datos personales de las personas físicas que asistieron en calidad de invitadas al foro denominado “Hacia una Regulación de la Inteligencia Artificial”.
2. Programa del evento institucional.
3. Liga de internet donde se encuentra la grabación del evento institucional.

Derivado de lo anterior, se analizó el material documental y digital para identificar el proceso de participación ciudadana durante este foro que —de acuerdo con la convocatoria— tenía como objetivo escuchar a los especialistas en materia de Inteligencia Artificial (IA) para obtener información necesaria que les permitiera a los legisladores de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación elaborar y dictaminar un marco jurídico en torno al uso de la IA. De tal modo que se recabó el siguiente material:

1. De la Comisión: planes e informes de trabajo, convocatoria del Parlamento abierto, iniciativas turnadas y dictaminadas, comunicados y declaraciones de prensa, así como el video del foro “Hacia una Regulación de la Inteligencia Artificial”.
2. De la Cámara de Diputados: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, Lineamientos para la Implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados.

Revisión en Internet: Redes sociales: Facebook, Twitter, YouTube y la página web oficial de la Cámara de Diputados, así como del Canal del Congreso.

Una vez recabada la información se procedió al análisis del estudio de caso. Los integrantes de la comisión expresaron que era crucial escuchar las voces de los expertos para dictaminar con fundamentos y soporte técnico las distintas iniciativas que habían recibido para su análisis en materia de IA. Cabe señalar que la convocatoria estuvo dirigida a los sectores sociales especializados en la temática debido a que las integrantes y los integrantes de la comisión acordaron dar prioridad a los temas de ciberseguridad, ciberdefensa, identidad y economía digital, tomando en consideración que las iniciativas que se encontraban pendientes de dictaminar eran:

1. Ley de Ciberseguridad presentada el 25 de abril de 2023 por el diputado Javier López Casarín, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y presidente de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación.
2. Ley para la Regulación Ética de la Inteligencia Artificial para los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 24 de mayo de 2023 por el diputado Ignacio Loyola Vera y suscrita por diputadas y diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN).
3. Ley de la Agencia Mexicana para el Desarrollo de la Inteligencia Artificial, presentada el 11 de octubre de 2023 por el diputado Jaime Bueno Zertuche del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A partir de julio de 2023 los integrantes de la comisión difundieron la convocatoria para que los especialistas y los grupos sociales relacionados al tema enviaran a través de un repositorio público sus opiniones, sugerencias o propuestas para participar en el foro “Hacia una Regulación de la Inteligencia Artificial”. Una vez que los integrantes de la comisión conocieron las propuestas recibidas, aprobaron realizarlo en las instalaciones del Palacio de San Lázaro, el 23 de octubre de 2023, a partir de tres paneles de trabajo: 1) El uso de la Inteligencia Artificial para optimizar los procesos de educación; 2) El uso de la Inteligencia Artificial en el marco de la ciberseguridad; y 3) La Inteligencia Artificial y su incorporación en el sector empresarial.

Con respecto a la temática abordada en el primer panel, “El uso de la Inteligencia Artificial para optimizar los procesos de educación”, se presentaron cuatro temas. El primero fue: “El impacto del uso de la IA para potencializar los procesos de enseñanza y aprendizaje”, el cual estuvo a cargo

de Fernando Macedo Chagolla, director de la Facultad de Estudios Superiores de Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El segundo tema que se expuso fue: “Educación superior en el paradigma de la tecnología 5.0”, a cargo de José Luis Ponce López, director de Tecnologías de la Información y Comunicación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). El tercer tema fue: “IA y comunicación de calidad”, por parte de Alejandro Martín del Campo, director nacional del Programa de Periodismo del Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM). El último tema consistió en: “La gestión educativa en la era digital”, por parte de David Morales González, jefe de la división de Ciencias Socioeconómicas de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En el segundo panel denominado “El uso de la Inteligencia Artificial en el marco de la ciberseguridad”, se desarrollaron tres temas. El primero estuvo a cargo de Abraham Cristiani Rodríguez García, cofundador de Relativity6 Inc., y llevó por título “Desarrollo de Sistemas de Inteligencia Artificial”. Un segundo tema fue: “Protección de datos personales que se recaban con sistemas de Inteligencia Artificial”, por parte de Isabel Davara Fernández, representante del despacho de abogados TMI (especialistas en materia de propiedad intelectual y tecnología). El tercer tema fue: “Protocolo de ciberseguridad para combatir el uso indebido de las tecnologías de Inteligencia Artificial”, el cual estuvo a cargo de Jorge Jesús Borrego Álvarez, titular de la Dirección General Científica de la Guardia Nacional.

En el tercer panel denominado “La Inteligencia Artificial y su incorporación en el sector empresarial” se expusieron cuatro temas. El primero estuvo a cargo de Claudia del Pozo, directora del Eon Resilience Lab en C Minds (empresa especialista en la implementación de sistemas de IA), con el tema “Adopción responsable del sistema IA en el sector empresarial”. El segundo tema que se expuso fue “Auditorías al uso de tecnologías de Inteligencia Artificial en el sector privado”, por parte de Mauricio Corona, jefe de la oficina de transformación en The Service Desk Institute (SDI). El tercer tema fue “La aplicación de la Inteligencia Artificial en el ámbito de la propiedad intelectual”, el cual estuvo a cargo de Kiyoshi Tsuru, socio fundador y director de TMI Abogados. Finalmente, el cuarto tema fue “Implementación de Inteligencia Artificial en procesos de despacho aduanero”, por parte de Pamela Villareal, directora general de la empresa de carga y logística OTIF.

Entre los planteamientos abordados por parte de las y los diputados, así como de los invitados del sector académico, empresarial, gubernamental y de la sociedad civil, se expusieron algunas

inquietudes e incertidumbres ante el uso de la IA desde sus respectivos campos laborales y profesionales. Por ello, coincidieron en la necesidad de establecer un marco jurídico que garantice la protección de los derechos humanos y la transparencia en el uso de los sistemas basados en la IA. Entre las principales sugerencias expresadas estaba la aprobación de una ley que genere confianza pública sobre la protección a los derechos humanos, a los datos personales y a la dignidad humana. En este sentido, los representantes del sector académico destacaron la importancia de aprovechar las tecnologías digitales para el mejoramiento de la educación y el aprendizaje, además de formular una agenda educativa digital. Enfatizaron también en la necesidad de ampliar la conectividad de internet a las zonas rurales con el fin de que los estudiantes de esas comunidades tengan las mismas oportunidades de acceso a la enseñanza digital.

En materia de ciberseguridad, los participantes expresaron su preocupación por el empleo indiscriminado y no regulado de la IA, lo cual puede violentar tanto los derechos humanos como el derecho a la privacidad. Respecto al empleo de los sistemas de IA en vigilancia policial, se expresó la necesidad de regular el marco normativo de manera especial en las funciones de identificación y selección de objetivos en sistemas de armas. Por otra parte, en referencia a la incorporación de la IA en el sector empresarial, se puntualizó que el uso legítimo de datos contribuye a que las empresas puedan seguir innovando a favor de sus clientes, de tal modo que se requiere de un ambiente regulado y seguro para que las *startups* puedan crecer y seguir ayudando en temas de innovación.

En los puntos de coincidencia en los tres paneles de trabajo, se puntualizó la necesidad de un marco legal de la IA desde una perspectiva humanista, es decir, que coloque al ser humano en el centro del desarrollo tecnológico, y establecer puntualmente los límites y alcances de las nuevas plataformas y herramientas digitales.

## Resultados

Con base en la información recabada, se identificó que la participación ciudadana en este ejercicio de Parlamento abierto se dio a través de grupos sociales; la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación invitó particularmente a representantes del ámbito académico, empresarial, gubernamental y

de la sociedad civil debido a su experiencia y conocimiento especializado sobre la IA. En este sentido, el presidente de la comisión declaró ante la prensa que habían recibido propuestas de cinco mil actores a través del repositorio público y de manera directa ante la comisión; sin embargo, no especificó cuántos de ellos habían sido en cada una de las modalidades.<sup>18</sup> Por otro lado, refirió que por asuntos de logística y de seguridad en las instalaciones de San Lázaro únicamente se dio acceso a 360 asistentes.

Cabe señalar que el foro tuvo una transmisión en vivo a través del canal del Congreso y del canal de YouTube de la Cámara de Diputados. Asimismo, en las redes sociales oficiales se difundió la noticia del evento, lo cual permitía que la ciudadanía le diera seguimiento y tuviera la posibilidad de expresar sus comentarios sobre lo que se estaba planteando en cada panel de trabajo. No obstante, al dirigirnos a la página oficial de YouTube de la Cámara de Diputados solo se mostraron: dos comentarios; 47 *likes* y; 1547 reproducciones. Por otra parte, en su transmisión por la red social de Facebook solo se emitieron: cuatro comentarios, siete *likes* y cuatro compartidos. En cuanto a la red de lo que antes era Twitter y ahora X, solo se notificó la realización del foro, publicación que tuvo: once me gusta, tres reposteos y una cita que fue hecha por el usuario @ecorlay, quien refirió que “Los Foros son una farsa. Los que tienen mayoría en el poder solo entrenan levantamiento de dedo y listo... no se modifica ni una coma a las iniciativas del Ejecutivo”. Las cifras anteriores (actualizadas al 20 de enero de 2025) evidencian una escasa participación ciudadana de este Parlamento abierto a través de las plataformas y redes sociales habilitadas para interactuar con la gente.

Posterior al evento, en marzo de 2024, el presidente de la comisión solicitó al Pleno el retiro de su iniciativa original para presentar una nueva iniciativa de Ley Federal de Ciberseguridad, que, de acuerdo con sus propias declaraciones, atendía los comentarios y propuestas de quienes participaron en el Parlamento abierto. No obstante, en dicho documento no se incluían las referencias sobre los actores de quienes había considerado las sugerencias, así como tampoco se incluyeron las justificaciones de las propuestas excluidas.

Una vez que el Pleno autorizó el ingreso de la nueva iniciativa, se turnó a la propia Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación para su análisis y dictaminación. No obstante, dicha iniciativa, hasta la fecha —25 de enero de 2025—, no ha sido dictaminada.

---

18. “Informa Javier Joaquín López sobre estatus de la iniciativa de la Ley Federal de Ciberseguridad. Nota No. 9234”, Sitio web de la Cámara de Diputados, actualizado el 28 de julio, 2024.

Con base en los planteamientos del institucionalismo de elección racional, específicamente de la teoría informacional, se explica el uso del Parlamento abierto por parte del presidente de la comisión para la obtención de información relevante que le permitió generar una nueva propuesta de iniciativa de ley. Por otro lado, a través de la teoría de ganancias del intercambio, se explica que dicha iniciativa no fue dictaminada en comisión, dados los acuerdos previos que tenían los grupos parlamentarios sobre las agendas legislativas. De igual manera, desde la teoría de la cooperación se puede explicar el papel del presidente de la comisión, quien no logró desarrollar una capacidad proactiva para la dictaminación de la iniciativa que, de acuerdo con sus declaraciones, incluía las opiniones y recomendaciones ciudadanas, producto del ejercicio de Parlamento abierto.

Lo anterior también se puede vincular con la explicación de que la LXV Legislatura trabajó de modo reactivo ante las propuestas enviadas por el titular del Ejecutivo Federal, es decir, las comisiones dieron prioridad a las iniciativas presidenciales, lo cual evidencia que la IA no representaba un tema estratégico de política pública del gobierno federal.

Por otro lado, desde el enfoque organizacional se pueden explicar las razones de la incorporación del Parlamento abierto en la Cámara de Diputados, dado que en sus lineamientos el objetivo de este modelo parlamentario es “acercar a la sociedad al trabajo legislativo de manera permanente y facilitar la comunicación e información para que fluya la participación ciudadana”.<sup>19</sup> Derivado de ello, las comisiones han implementado prácticas de Parlamento abierto en modalidad presencial y virtual. Cabe precisar que estas prácticas no se limitan a la organización de foros o consultas a organizaciones de la sociedad civil o académicos, sino que además existen otras estrategias de vinculación con la sociedad como: la obligación de las comisiones, comités y órganos de gobierno de recibir, atender, procesar y dar respuesta a solicitudes de personas u organizaciones ciudadanas; brindar acceso para que cualquier persona interesada pueda asistir a las sesiones de las comisiones; garantizar el derecho de audiencia a los interesados en ser escuchados por parte de las comisiones; la publicación de información sobre gasto ejercido, contratación de asesorías, estudios y consultorías hechas por las comisiones; incluir en los dictámenes la información sobre las opiniones, documentos y solicitudes recibidas por la ciudadanía en torno a los temas discutidos durante la dictaminación;

---

19. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política 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, 12/03/2019; [citado el 15 de septiembre de 2024], 2.

crear canales de interacción en tiempo real con la ciudadanía y; garantizar la participación ciudadana en comparecencias y reuniones de trabajo con servidores públicos.

De tal modo que, el objetivo sustantivo del Parlamento abierto consiste en “establecer una relación entre representantes y representados, en términos de colaboración, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y uso de tecnologías de información”.<sup>20</sup> Con los resultados del foro en torno a la IA, se argumenta una debilidad institucional de este ejercicio de Parlamento abierto, ya que se evidenció la limitación de las estrategias de vinculación e interacción con la ciudadanía, además del incumplimiento, inestabilidad e insignificancia en torno a su objetivo.

Se argumenta incumplimiento en los lineamientos para la implementación del Parlamento abierto de la Cámara de Diputados dado que en la iniciativa de Ley que se presentó, derivada del mismo, no se especificó quiénes, cómo y qué aportaron como parte de la ciudadanía. Así como tampoco se justificó la exclusión de otras propuestas ciudadanas.

Por otra parte, al contrastar el objetivo sustantivo del Parlamento abierto —referido anteriormente— con los resultados de la interacción y comunicación bidireccional entre representantes y representados, se identificó la inestabilidad de su expectativa en términos de colaboración, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y uso de tecnologías de información, ya que, aunque se realizaron tres paneles de trabajo que se transmitieron en vivo por los canales y redes sociales oficiales de la Cámara de Diputados, estas plataformas no representaron un canal de comunicación bidireccional directa e inmediata entre legisladores y la población, toda vez que el número de vistas, *likes*, y comentarios no son significativos ni representativos de la ciudadanía, lo cual contrasta con la expectativa oficial del Parlamento abierto de mejorar las relaciones entre representantes y representados a través de la participación ciudadana.

Por último, se argumenta insignificancia del Parlamento abierto con base en los resultados derivados de los tres paneles de trabajo del foro, toda vez que las opiniones, sugerencias, conclusiones no fueron citadas en la iniciativa de Ley Federal de Ciberseguridad presentada por el presidente de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación, quien refirió que atendía las recomendaciones de los participantes en el Parlamento abierto. Asimismo, dicha iniciativa de Ley no fue dictaminada por

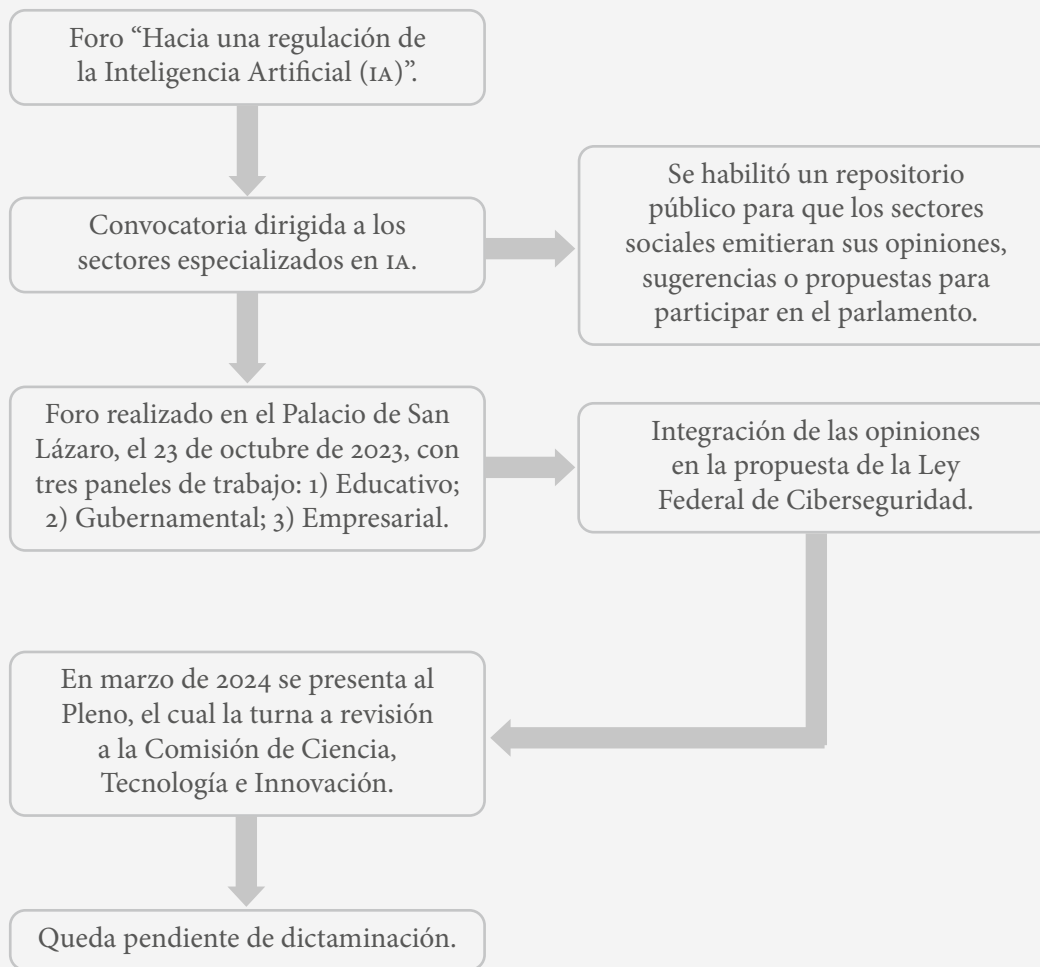
---

20. Freddy Mariñez Navarro, “Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo más allá de la poliarquía”, *Estudos de administração e sociedade* 1, núm. 1 (2016): 9-28.



la propia comisión, por lo que la participación de la ciudadanía no se refleja en un producto final como lo es la aprobación de una Ley y/o un dictamen. De aquí la importancia de que las comisiones definan si el objetivo del Parlamento abierto es únicamente escuchar la voz de la ciudadanía para el enriquecimiento del trabajo parlamentario o bien, si esa participación tiene que reflejarse directamente en la dictaminación y en la aprobación de leyes.

Para clarificar el proceso del ejercicio de Parlamento abierto, se esquematiza en la Figura 1:



**Figura 1.** “Proceso del Parlamento abierto de Inteligencia Artificial en el año 2023”. Elaboración propia, con información de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.

## Reflexiones Finales

Los enfoques del institucionalismo de elección racional y organizacional representan un marco teórico vigente con capacidad explicativa sobre por qué y cómo los legisladores —desde las comisiones— toman decisiones con referencia a los resultados obtenidos de las prácticas de Parlamento abierto. Este modelo parlamentario normativamente se basa en cuatro pilares: 1) acceso a la información; 2) participación ciudadana; 3) rendición de cuentas y; 4) ética y responsabilidad parlamentarias. Lo cual implica la apertura al diálogo y a la colaboración con la ciudadanía a fin de generar alternativas de solución a los problemas, demandas y necesidades sociales. Por lo tanto, el objetivo de la investigación fue atendido al analizar y contrastar los resultados de un ejercicio de Parlamento abierto con base en el objetivo institucional de colocar a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones.

Asimismo, se confirmó la hipótesis planteada sobre la inestabilidad del Parlamento abierto al no garantizar en todos sus usos la participación ciudadanía reflejada en las dictaminaciones de las comisiones legislativas, ya que en este estudio de caso se identificó que las opiniones y sugerencias de los sectores sociales que participaron en el foro realizado por la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados (2021-2024) no se incluyeron en ninguna ley presentada ante el Pleno.

De igual manera, al contrastar el objetivo sustantivo del Parlamento abierto con el resultado final de este estudio de caso, se identificó una debilidad institucional en torno al incumplimiento, inestabilidad e insignificancia de colocar a la ciudadanía en el centro de sus procesos y decisiones, toda vez que no se dictaminó ni se aprobó una ley derivada de la participación ciudadana. Lo anterior sirve de sustento para responder a la pregunta de la investigación ¿por qué los acuerdos entre los grupos parlamentarios predominan en las dictaminaciones con respecto a los resultados obtenidos de los Parlamentos abiertos? Se argumenta que el modelo del Parlamento abierto todavía está en vías de fortalecimiento, ya que se identificó empíricamente que no todos alcanzan a cumplir sus expectativas.

Además, cabe precisar que estas prácticas de Parlamento abierto no están establecidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solamente se regulan a través de los lineamientos para su implementación; sin embargo, en ellos no se establecen sanciones por su

incumplimiento. Asimismo, en ellos se establece que las comisiones tienen que incluir en sus respectivas dictaminaciones las opiniones, documentos y solicitudes recibidas de la ciudadanía en torno al tema tratado. Derivado de ello, también se argumenta que es esencial que la institución legislativa defina si la expectativa de la participación ciudadana tiene que reflejarse en las dictaminaciones de las comisiones y en la aprobación de leyes o si la colaboración de la ciudadanía solo es para el enriquecimiento del trabajo parlamentario. La definición clara de las expectativas permitirá valorar el impacto del Parlamento abierto, pues también existe la necesidad de una Métrica de Parlamento abierto que permita comparar y evaluar la incidencia efectiva de la participación ciudadana en el proceso de construcción de decisiones en las comisiones legislativas, lo cual abonaría al fortalecimiento de la democracia representativa.

Finalmente, se plantean interrogantes para la reflexión: ¿El Parlamento abierto es un mecanismo institucional decorativo, insignificante o aspiracional? y ¿cuáles podrían ser sus consecuencias? Estas interrogantes abrirían nuevas vetas de investigación en la literatura de los Parlamentos abiertos.

## Fuentes de investigación

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. Cámara de Diputados LXIV Legislatura, *Gaceta Parlamentaria* 5462-VII, 20/02/2020; [citado el 14 de julio de 2024]; disponible en versión PDF en internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/movil/?pg=msil/MMinuto/asunto/4005088>.

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política 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, 12/03/2019; [citado el 15 de septiembre de 2024]; disponible en versión PDF en internet: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/03/asun\\_3827838\\_20190312\\_1552415315.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/03/asun_3827838_20190312_1552415315.pdf).

Alianza para el Parlamento Abierto (APA). “¿Qué es la Alianza para el Parlamento Abierto?”. *Sitio web de la Alianza para el Parlamento Abierto*. Actualizado el 24 de enero, 2025. <https://www.parlamentoabierto.mx/>.

Brinks, Daniel, Steven Levitsky y María V. Murillo, eds. *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2020.

Cámara de Diputados LXIV Legislatura. “Informa Javier Joaquín López sobre estatus de la iniciativa de la Ley Federal de Ciberseguridad. Nota No. 9234”. *Sitio web de la Cámara de Diputados*. Actualizado el 28 de julio, 2024. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/informa-javier-joaquin-lopez-sobre-estatus-de-la-iniciativa-de-la-ley-federal-de-ciberseguridad->

Cámara de Diputados LXIV Legislatura. *Libro blanco en materia de parlamento abierto. Acciones estratégicas*. México: Cámara de Diputados, 2021. <https://www.diputados.gob.mx/documentos/agosto-21/Materia-%20Parlamento-Abierto.pdf>.

Cox, Gary y Mathew McCubbins. *Legislative leviathan*. San Diego: San Diego University Press, 1993.

Kiewiet, Roderick y Mathew McCubbins. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

Mariñez Navarro, Freddy. “Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo más allá de la poliarquía”. *Estudos de administração e sociedade* 1, núm. 1 (2016). <https://periodicos.uff.br/revistaeas/article/view/22686/13305>.

- Martin, Shane. “Committees”. En *The Handbook of Legislative Research*. Editado por Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare W. Strom. Nueva York: Oxford University Press, 2014.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Senado de la República. *Parlamento abierto: Principios básicos y experiencias nacionales*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez, 2019.
- Shepsle, Kenneth. “The Positive Theory of Legislative Institutions”, *Public Choice* 50, núm. 1 / 3 (1986).  
<https://www.jstor.org/stable/30024656>.
- Valencia Escamilla, Laura. “Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical”, *Apuntes electorales* 17, núm. 58 (2018). <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/119>.
- Weingast, Barry y Marshall, William. “The industrial organization of Congress”, *Journal of Political Economy* 96, núm. 1 (1988). <https://www.jstor.org/stable/1830714>.
- Whittingham Munévar, María Victoria. “¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?”, *Revista Análisis Internacional*, núm. 2 (2010). <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>.