



El control ciudadano de la actividad parlamentaria en México

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance

Institute for Research and
Debate on Governance

Instituto de investigación
y debate sobre la gobernanza

Redacción: **Ana Joaquina Ruiz
Guerra**

Febrero del 2015

Tabla de contenido

Contexto y objetivos del estudio	4
Introducción	5
I. Democracia y participación ciudadana: entendiendo al control social del Parlamento desde la perspectiva mexicana	7
II. Democratización mexicana: Contexto	10
III. Control ciudadano del Parlamento	17
IV. Conclusiones: Efectos de la participación ciudadana en el Legislativo	32
Bibliografía	36
Anexos	39

El control ciudadano de la actividad parlamentaria en México

Febrero 2015

Ana Joaquina Ruiz Guerra

PREAMBULO

Las opiniones e ideas expresas en este documento no reflejan necesariamente los puntos de vista del IRG. El IRG no se hace responsable salvo prueba contraria.

CONTEXTO Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Este estudio nacional fue conducido como parte de un estudio comparativo sobre “el control ciudadano de la actividad parlamentaria en Colombia, Francia y México”, coordinado por el Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG) ¹y respaldado por el diputado de los franceses de América Latina, Sergio Coronado. En cada país, un equipo de 1, 2 o 3 investigadores fue formado y el IRG aseguró la coordinación del estudio y un apoyo metodológico.

Creado por iniciativa de la Fundación Charles Léopold Mayer en 2006, el Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza es un espacio internacional de reflexión y propuestas sobre la gobernanza pública. Trabaja con socios de todo el mundo, basada en un enfoque intercultural, interdisciplinario, interactoral e interjerárquico. En el marco de su eje temático de investigación “coproducción del bien público”, el IRG analiza y compara, por un lado, la participación y la incidencia de los actores no estatales en la producción del bien público y, por otro lado, sus procesos de interacción con los poderes públicos¹. El IRG hace hincapié en experiencias de gestión pública concertada en distintos ámbitos (salud, educación, recursos naturales etc.). También el instituto ha desarrollado un saber hacer (“savoir-faire”) metodológico en la realización de varias evaluaciones, capitalización y sistematizaciones de experiencias sobre estos mismos temas.

El objetivo de este trabajo es ofrecer una visión general de los experimentos de control ciudadano de la actividad parlamentaria en cada contexto nacional: Colombia, Francia y México. En cada país, se trata de identificar los actores de este control de la actividad parlamentaria, estudiar los mecanismos y estrategias implicadas y analizar los efectos sobre las instituciones y los parlamentarios. Por otra parte, gracias a una tipología de las organizaciones que llevan a cabo este control ciudadano en cada país, este estudio también tiene como objetivo de provocar un intercambio de experiencias entre los países de América Latina, sino también entre América Latina y Francia.

¹ IRG, Coresponsabilidad de los actores en el control de la acción pública, <<http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article687&lang=es>>.

INTRODUCCIÓN

En México, la gobernanza² es un asunto relativamente moderno y aún en construcción. El sistema de gobierno presidencial y controlado por un partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue la regla desde inicios del siglo XX y hasta 1990. El uso del corporativismo y la represión para garantizar el control ciudadano y con él, la paz social, impidió que tanto los canales institucionales de la democracia representativa, como los partidos políticos y los ciudadanos se organizaran en oposición a las decisiones del régimen, encabezado por el Poder Ejecutivo.

No es sino hasta la década de los noventa que México, junto con otras democracias latinoamericanas entran al periodo que se ha denominado “transición a la democracia”. En dicho periodo, marcado por la apertura del sistema político, se observa cómo la oposición política comienza a ganar espacios³, generando que los gobiernos locales y los espacios de toma de decisiones, como el Congreso, participaran de la vida pública, democratizando el espacio público a partir de la formalización de los mecanismos de rendición de cuentas.

Esta investigación, enmarcada dentro del Proyecto “Control Ciudadano de la Actividad Parlamentaria” pretende documentar algunas de las formas de participación ciudadana institucionalizada en la vida legislativa del país a partir del ejercicio de control de la ciudadanía a los parlamentarios.

A partir de establecer algunas definiciones conceptuales de la Rendición de Cuentas social y de analizar los antecedentes tanto del legislativo mexicano como de la sociedad civil y sus formas de participación; el estudio explora

² Nos referimos al modo de gobernar que promueve un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos fundamentado en la participación de la sociedad civil en todos sus niveles.

³ En el caso específico de México, la oposición comienza a ganar espacios a partir de las reformas electorales de 1977 en las que se implantó un sistema de votación proporcional que favorecía a los partidos con menor número de votos, otorgándoles representación a pesar de perder la elección. Sumado a ello, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) por primera vez respetó cuando un gobierno local, el del estado de Baja California, fue ganado por el Partido Acción Nacional (PAN).

empíricamente las formas en que se ha dado la participación de la ciudadanía en ejercicios de control de la actividad legislativa. En este sentido, nuestro análisis pretende ofrecer un panorama del trabajo de control ciudadano en México, así como unas reflexiones sobre los mecanismos con que se ha venido ejerciendo y sus efectos, tanto los ya palpables como los prevenibles.

Para ello, se retratará, en un primer apartado un marco teórico de la rendición de cuentas, particularmente la social; posteriormente se analizará el contexto tanto de la independencia del Parlamento como de la institucionalización de la sociedad civil organizada. Se ofrecerá un panorama de las formas en que diversas organizaciones han realizado control ciudadano estableciendo una tipología basada en el tipo de control: sobre las formas procedimentales y propias de la transparencia y Rendición de Cuentas, así como sobre asuntos sustantivos. A continuación, se abordarán algunas reflexiones sobre los mecanismos que se encuentran en común para hacer control ciudadano, las estrategias y sus efectos. Finalmente, vale señalar que se han documentado dos casos: el de la Coalición por la Salud de las Mujeres y el de la Alianza por el Gobierno Abierto. En ambos casos, se pretende señalar lo específico del control ciudadano.

I. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ENTENDIENDO AL CONTROL SOCIAL DEL PARLAMENTO DESDE LA PERSPECTIVA MEXICANA⁴

De acuerdo con Isunza (2006: 287), “la democratización no es sólo la salida de un régimen autoritario, sino un proceso que conlleva un conjunto de acciones complejas que involucran elecciones legítimas de los representantes, la vigencia de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social en los procesos electorales, y en todos los demás tiempos no electorales, y la existencia de cierto nivel de igualdad”. Es decir, la democracia implica el control del poder público y el involucramiento ciudadano en todos los ámbitos de la vida pública.

Para que un gobierno democrático funcione, se presume la existencia de un sistema de pesos y contrapesos, en donde el poder público puede y debe ser controlado y contenido⁵. Los mecanismos de contención para evitar abusos de la autoridad se denominan, entre otros, “mecanismos de Rendición de Cuentas”. Estos pueden ser, según O’Donnell, horizontales – la propia autoridad se vigila y controla autorreflexivamente y unas instancias vigilan y controlan a otras; o verticales, en donde desde la sociedad se imponen controles a la autoridad. El auge del control horizontal sucedió en México con mayor autonomía del Poder Legislativo y Ejecutivo, así como de los gobiernos locales. En cuanto al Congreso, en 1997 por primera vez existió un gobierno dividido (Lujambio, 2002), en el que el PRI perdió la mayoría de los curules de la Cámara de Diputados.

⁴ Algunas de las reflexiones que aquí aparecen fueron publicadas previamente en: Ana Joaquina Ruiz, “Transparencia, Contraloría Social y Rendición de Cuentas. Una perspectiva desde la Sociedad Civil Organizada”, *en* Transparencia Focalizada a la Contraloría Social y la Rendición de Cuentas, México: Gobierno del Estado de Veracruz, 2013.

⁵ La contención del poder público es lo que diferencia a las democracias de los gobiernos autoritarios. Ver, Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy?”, The Kellogg Institute for International Studies, Working paper No.172, 1993.

En cuanto al control vertical, es decir, desde la ciudadanía, se ha generado la Rendición de Cuentas (RdeC) social⁶. Nos referimos a las acciones llevadas a cabo por actores de diferente grado de organización social que se reconocen como peticionarios de derechos y que, por tanto, imponen costos de transgredir la norma y acciones de supervisión a las autoridades del gobierno. Cuando la sociedad impone “controles” al poder público, es cuando se presenta la rendición de cuentas social (Smulovitz, 2002).

Según Peruzzotti (2006), la RdeC social se observa por dos formas de intervención: los movimientos sociales coyunturales y las asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de carácter permanente. Es justamente esta segunda forma de intervención la que se ha venido consolidando en México. Su permanencia en el tiempo, asegura mejores formas de intervención en la vida pública respecto de asuntos de interés colectivo.

En este punto vale señalar que en México más que el concepto de control ciudadano se ha utilizado y estudiado ampliamente el concepto de Rendición de Cuentas (Isunza, 2006; Olvera, 2006; Schedler, 2003); incluso utilizándose ambos indistintamente. Quizás por la tradición de poca participación ciudadana institucionalizada en la vida política mexicana, cuando ésta comenzó a establecerse permanentemente hubo un boom del concepto Rendición de Cuentas (RdeC). Ésta es:

“una constelación de fuerzas legales, políticas, socioculturales, y económicas que busca hacer efectivo el control de servidores públicos en tres perspectivas de sus acciones como tales: los recursos financieros relacionados con, los productos resultados de y el trato imparcial a los ciudadanos afectados por las políticas públicas.” (Isunza, 2006: 283).

La RdeC tiene, según Isunza (2006) tres momentos posibles para la participación de la Sociedad Civil: antes, durante y después del acto de autoridad sobre el que se rinde cuentas. Asimismo, hay tres tipos de RdeC: política, legal y administrativa. Justamente, la institucionalización de la sociedad civil y sus canales de participación facilitan la RdeC transversal, es decir, en todas las áreas

⁶ Con mecanismos de rendición de cuentas social, O'Donnell se refiere al conjunto diverso de acciones e iniciativas legales orientadas alrededor de la rendición de cuentas legal. Es una forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil y que engloba una variedad de formas de acción colectiva y activismo cívico que buscan fortalecer las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos (Peruzzotti, 2006, pp.248-249).

y momentos, lo que es un ejercicio de control social de los funcionarios electos y no electos y sobre su acción pública.

Es entonces, el concepto de Rendición de Cuentas el que se presenta como un ejercicio que vincula al poder público con los ciudadanos a través del control, contención y representación de sus intereses. La contraloría social es, en el contexto mexicano, el uso de los mecanismos institucionalizados de RdeC social. La contraloría social se define, según Hevia de la Jara, como: “un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y organizaciones de los programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical y transversal”⁷.

En conclusión, el control ciudadano de la acción pública es relativamente moderno en el contexto mexicano, principalmente en su versión de participación ciudadana institucionalizada en organizaciones no gubernamentales profesionales. Más aún, el control de las instituciones legislativas se ha dado a la par de que éstas se comienzan a comportar como instituciones de control horizontal de la acción del Ejecutivo. El escenario mexicano es complejo en el sentido de que el Poder Legislativo comienza a aprender a ser un órgano independiente al tiempo que la ciudadanía exige rendición de cuentas y demanda que ejerza su labor como órgano de control. A continuación relataremos este proceso.

⁷ Felipe Hevia de la Jara, “La Contraloría Social Mexicana: Participación ciudadana para la Rendición de Cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004”, Cuadernos para la Democratización, No.2., CIESSAS - Universidad Veracruzana, México, 2005, p 11.

II. DEMOCRATIZACIÓN MEXICANA: CONTEXTO

En las próximas líneas se hará un recuento de cómo el control del poder público se ha venido fortaleciendo con los procesos de democratización mexicana. Por un lado, se señala la forma en que el Parlamento se ha independizado del Ejecutivo, consolidándose como una instancia de RdeC horizontal. Asimismo, se menciona la manera en que la sociedad civil se ha venido institucionalizando, para los ejercicios de RdeC vertical o control social.

Hacia la independencia del parlamento

En México el Poder Legislativo fue un órgano de ornato hasta la década de los noventa. Ello se debía al poder absoluto del Presidente, que se sentaba sobre las siguientes bases: el presidencialismo de poderes metaconstitucionales - poderes reales que excedían las facultades escritas en la constitución (Carpizo, 2002 [1978]); control de ambas Cámaras a partir de la mayoría absoluta del partido hegemónico (el PRI); facultades informales asumidas por el Presidente (Hernández, 1997); control de las carreras profesionales de los diputados y senadores con un esquema de premios y castigos; y, una muy baja oposición que existía cuando era tolerada por el sistema y, cuando crecía era erradicada electoral o físicamente. Este apartado retratará cómo el Congreso Mexicano se convirtió en un órgano de representación sujeto al control ciudadano a partir de recorrer someramente la representación política antes y después de la década de los noventa.

El Congreso Mexicano es un órgano de representación bicameral conformado por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La Cámara de Diputados tiene 500 diputados que se renuevan cada tres años. De estos, 300 son electos por mayoría simple en distritos uninominales y 200 por representación proporcional que garantizan que ningún partido tenga más de 300 diputados. Estos diputados son elegidos de 5 circunscripciones; en cada una de éstas los

partidos integran una lista, y según el número de votos obtenidos se determina una fórmula para saber qué cantidad de diputados de la lista serán electos.

Por su parte, la Cámara de Senadores tiene 128 miembros que se renuevan cada 6 años, Son 4 senadores por cada estado y Distrito Federal. La fórmula de elección son 64 diputados electos por mayoría relativa, 32 representan a la primera minoría (quien quedó en segundo lugar) y 32 que se eligen en de una circunscripción plurinominal nacional. En México no ha habido reelección, se plantea que exista por primera vez hasta 2018, en que los diputados podrán ser reelectos hasta por 4 periodos y los senadores por dos.

La combinación de congresistas electos por un sistema directo con los electos por una fórmula, tiene efectos en la representación parlamentaria aunque compensa para que haya presencia de partidos pequeños. En primer lugar, afecta a la persistencia de diputados de elite que no tienen que rendir cuentas a sus bases que los eligieron, ya que su cargo sólo se debe al partido. Justamente son estos diputados quienes suelen conformar los órganos de representación de ambas Cámaras, obstruyendo procesos de rendición de cuentas y centralizando las decisiones. Por ejemplo, la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de la Cámara de Diputados es el órgano que decide los asuntos que subirán al Pleno de discusión, los asuntos que se llevarán a votación, las fórmulas de elección de la mesa directiva, entre otros. La Jucopo suele ser integrada por diputados de élite que se elijen a través de fórmulas de representación proporcional que no responden a sus electores, sino a los partidos e incluso al propio Presidente (Bejar, 2009). Evidentemente, esto tiene efectos de representación y en el avance de agendas de transparencia y rendición de cuentas.

En el sistema corporativo priísta ocupar un escaño en el Congreso no era sinónimo de representatividad, sino de pertenencia al partido. El PRI está compuesto en su interior por tres sectores: el campesino, el obrero y el popular; cada uno de ellos agrupa un número de corporaciones, como de trabajadores de la educación, trabajadores del petróleo, trabajadores formales, organizaciones campesinas, y otras, que le dan fuerza de base al partido. El Congreso estaba integrado, por una parte, por miembros de las corporaciones mencionadas – le daban votos al partido – y por la élite del propio partido. En un caso, los diputados representaban los intereses de sus agremiados por vía de la gestión de trámites, gestión de recursos presupuestales o resguardo de leyes específicas; y,

por el otro, se convertía en un órgano de ascenso y descenso profesional para la carrera de las elites partidistas⁸.

Si bien se puede hablar hasta la década de los noventa de una representación incipiente en forma de representación de intereses de los gremios en el Congreso; no es sino hasta que la oposición tiene más escaños en el Congreso que se vuelve un órgano con capacidad de ser un contrapeso al Ejecutivo. Esto sucede en 1997 con el primer gobierno dividido en donde el PRI por primera vez no obtiene mayoría en la Cámara de diputados. Este fenómeno se gestó gracias a una serie de reformas electorales que desde 1977 venían señalando fórmulas de representación proporcional para las minorías en el Congreso. Es, entonces, que hacia 1997 que el Congreso comienza a funcionar como un ente semiautónomo del Ejecutivo. En el año 2000, con el primer partido de oposición en el Ejecutivo, el Partido Acción Nacional (PAN), el Congreso ya cobra relevancia como un actor diferente y autónomo.

Las organizaciones corporativas no dejaron de funcionar, sino que diversificaron la gama de estrategias disponibles para la representación política. Aquéllas que se mantuvieron en el PRI sostuvieron su representación en el Congreso, mientras que otras tuvieron que buscar tener representación a través de distintos medios, por ejemplo, con alianzas con otros partidos para mantener su base en el congreso. Tal es el caso de, por ejemplo, el sindicato de maestros que primero buscó tener representantes en el PRI y .en el PAN y posteriormente generó un partido político propio, Nueva Alianza. La representación corporativa parece haber dejado de ser uno de los canales de planteamiento de demandas en el Congreso, por lo que tuvo que diversificarse la participación ciudadana a partir de otros tipos de incidencia política.

Hacia el año 2000 y con el ejercicio de su autonomía, se incrementa el interés por el Legislativo. Ello se ve reflejado en que no sólo se incrementan los estudios académicos sobre el Congreso, sino también la interlocución de la Sociedad Civil con el Legislativo. El Congreso comienza a visualizarse como un actor independiente, con capacidad de acción y gestión y empieza su aprendizaje como contrapeso al Ejecutivo⁹. Según entrevista con Melissa Ortiz Massó, en estos años “volteamos a ver al Congreso”.

8 Para más información sobre las elites parlamentarias ver: Luisa Bejar, “Elites parlamentarias en América Latina”, en Luisa Bejar, ¿Qué pasa con la representación en América Latina?, Cámara de Diputados LX Legislatura, UNAM - FCPyS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

Es decir, los tiempos modernos plantean diversos aprendizajes al Ejecutivo tras su conformación como un poder contrapuesto al Ejecutivo y que exige de éste la Rendición de Cuentas vertical. Es en este sentido en donde la ciudadanía puede intervenir para exigir a sus legisladores que actúen para la obtención de recursos, para generar legislación y como vía de presión a la gestión del Ejecutivo. Igualmente, el Congreso debe aprender a ser un órgano transparente en donde las decisiones se tomen de cara a los ciudadanos. Es decir, los ciudadanos en su interacción con el Congreso exigen su comportamiento como un órgano autónomo e independiente; y fortalecen su capacidad como el órgano que exige Rendición de Cuentas horizontal.

La institucionalización de la sociedad civil organizada

Como señalamos anteriormente, el poder político se concentraba en la figura presidencial, a partir de la cual se organizaban las demandas ciudadanas. Sin embargo, el quiebre del sistema político durante los noventa y la dispersión del poder se dio a partir del desgaste del sistema presidencial, lo que generó una diversificación de la participación ciudadana al tiempo en que las estructuras corporativas se debilitaban (Bizberg, 1999). En este tenor, los ciudadanos con ímpetus de participar en el espacio público canalizaron sus demandas de formas distintas a las tradicionales, comenzando la profesionalización de la participación ciudadana.

A partir de los noventa¹⁰ y en el contexto de transición política y de liberalización del sistema político¹¹ se comienza a estudiar la naturaleza y dinámica del fenómeno asociativo debido a la proliferación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) (Pliego, 2001). Dichas organizaciones permitieron la

⁹ Una de las primeras luchas de la Cámara de Diputados por ser un órgano autónomo resulta de la discusión en materia presupuestal. Por primera vez, el Congreso decide, en 2005, incidir en la negociación presupuestal y modificar partidas. El gobierno de la República vetó el presupuesto y el Congreso decidió meter una controversia constitucional. El Congreso tuvo que replantear sus facultades en materia presupuestal, pero lo interesante es el aprendizaje como contrapeso del Ejecutivo.

¹⁰ Académicos como Alberto Olvera y Fernando Pliego consideran que hubo un boom de la participación ciudadana a partir del terremoto de 1985. Este suceso constituyó una tragedia tan grande que provocó una incipiente organización ciudadana para el rescate de las víctimas y el reparto de los bienes donados a México. La participación se dio en torno a la falta de actuación gubernamental, lo que se visualizó como actos de negligencia y corrupción. La participación ciudadana permaneció en el tiempo debido al quiebre del sistema político y del PRI y de los partidos como vía de participación política.

institucionalización de la participación ciudadana, es decir, la profesionalización de la participación y su permanencia en el tiempo, principalmente por vía de la lucha por el interés público. Cabe decir que nos estamos refiriendo a un tipo de OSC no filantrópico ni de organización de base (campesina u obrera), sino a ciudadanos dedicados profesionalmente a incidir en el espacio público por vía de la participación ciudadana.

En este tipo de organizaciones, las primeras luchas por derechos políticos de la sociedad civil consistían en elecciones libres y democráticas tras el supuesto fraude con que llegó a la presidencia Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)¹², tal es el caso de Alianza Cívica. Las organizaciones de mayor trayectoria han sido las del ámbito de derechos humanos y lucha de género y pro derechos sexuales, muchas de ellas se conformaron durante los setenta y se adaptaron al contexto de apertura democrática, por ejemplo, Cencos¹³ o el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (ProDH)¹⁴.

Posterior a la década de los noventa, los temas de las organizaciones profesionales se irían diversificando: vigilancia electoral, transparencia y rendición de cuentas, gobierno abierto, monitoreo del gasto público, monitoreo de campañas políticas y del poder legislativo, análisis y seguimiento del Poder Judicial, análisis de la situación de violencia y monitoreo del sistema de justicia, entre otras.

Es importante destacar que el aumento de la violencia en el país generó también una nueva ola de participación ciudadana de personas afectadas por el

11 México experimentó una serie de reformas estructurales derivadas de la serie de crisis económicas de la década de los setenta y ochenta que cambiaron el paradigma de intervención del Estado en la economía abriendo los mercados y generando una política "neoliberal". En este sentido, se liberalizaron los impuestos, se privatizaron empresas estatales y el estado modificó su intervención en la economía. Las reformas estructurales coadyuvaron a la liberalización política, como en el caso de la URSS.

12 En 1988 Carlos Salinas de Gortari ganó las elecciones al líder de la oposición Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano bajo acusaciones de fraude. La falta de legitimidad de la elección se dio por que ésta fue organizada desde la Secretaría de Gobernación, que argumentó una caída del sistema para que no se contaran más los votos. Asimismo, las boletas electorales nunca fueron contadas. En 1991 se instala el Instituto Federal Electoral como un órgano encargado de organizar las elecciones pero con Consejeros no independientes. No es sino hasta 1996 con la elección de Consejeros Ciudadanos que se considera que éste órgano es verdaderamente autónomo.

13 <http://www.cencos.org/quienes_somos.html>

14 <<http://centroprodh.org.mx>>

tema. Según el INEGI¹⁵, en 2013, 6 de cada 10 personas identificaban a la inseguridad como su principal preocupación; durante 2012, ocurrieron 27.7 millones de delitos en México, es decir, 27.3% de la población fue víctima de al menos un delito. A partir de la violencia surgieron organizaciones como “México unido contra el secuestro” o el “Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”. Éste último liderado por Javier Sicilia emprendió la “Caravana por la Paz” en la que se unían en un recorrido a lo largo del país un sinnúmero de personas afectadas por la violencia¹⁶.

Es decir, el poder público se dividió y las instituciones desconcentraron el poder del Ejecutivo. Junto a ello, los ciudadanos aumentaron y profesionalizaron su participación, en el proceso de democratización de la vida pública. De este modo, el espacio de la opinión pública se ha vuelto el de la contención de diversos intereses. Vale señalar que la profesionalización de la sociedad civil se acompañó del flujo de fondos nacionales e internacionales para el trabajo asociativo profesional. En muchas ocasiones, se conjuntan momentos en que las agencias de cooperación y financiamiento internacional están interesadas en invertir en ciertos temas y existen grupos de ciudadanos interesados en trabajar en ellos. En estos casos se forman comunidades de práctica, tal es el caso de los derechos sexuales y reproductivos, del presupuesto con enfoque de género, de la transparencia, de los estudios sobre violencia, entre otros.

En este marco, las OSC comienzan a interactuar con legisladores. Para algunos, como manifestó en entrevista Lina Berrio, son “actores con los que hay que interactuar para poder realizar el trabajo”. O bien, son objeto de las campañas de incidencia política, como por ejemplo, a partir de la democratización de la toma de decisiones del Legislativo y de la eficientización de sus mecanismos internos. El Legislativo se vuelve un actor en el campo de la incidencia política, así como un sujeto de control ciudadano de su acción. A continuación veremos cómo han intersectado estos campos.

No sale sobrando mencionar que en el contexto de la democratización mexicana, los medios de comunicación también se convirtieron en herramientas efectivas del seguimiento al control parlamentario y como impulsoras de la

15 <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/Noviolencia0.pdf>>

16 Para mayor información ver: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/08/09/el-poeta-javier-sicilia-encabeza-caravana-por-la-paz-a-estados-unidos>>

transparencia. Son los medios de comunicación los principales usuarios del Derecho de Acceso a la Información, por un lado, y además, son quienes colocan los asuntos en la agenda pública. La Rendición de Cuentas no se ha realizado desde los medios de comunicación ya que estos tienen sus propias agendas de investigación, pero si ha habido profesionalización de estos y sinergías en el trabajo con Sociedad Civil a partir, por ejemplo, del Colectivo por la Transparencia.

III. CONTROL CIUDADANO DEL PARLAMENTO

En el contexto señalado anteriormente, en el que se conjunta el Legislativo como órgano autónomo y la profesionalización de la sociedad civil, la visibilización del Poder Legislativo como un canal de interlocución e incidencia se vuelve una realidad. La sociedad civil organizada se enfrenta a la apertura de canales de diálogo, tanto con partidos políticos y con legisladores preocupados por el avance de sus carreras frente al monitoreo Legislativo de los medios de comunicación. Así pues, se diversifican los intereses al multiplicarse el número de actores, las posibilidades de alianzas y la facilidad para vetar propuestas.

Así es como las organizaciones de la Sociedad Civil comienzan a percibir al Legislativo como parte de su trabajo, por lo que se enfocan en dos vías de control: el Legislativo como órgano de representación ciudadana y su estructura como órgano de control; y, la incidencia en el Legislativo como un elemento más de sus labores para el avance de derechos en ciertas áreas (entrevistas con Melissa Ortiz, Lina Berrio y Daniela Díaz).

Existen otros ámbitos de incidencia que han estado presentes, tanto para organizaciones corporativas como de la sociedad civil: el de la incidencia en el presupuesto público y el de la intervención en leyes específicas. Estos ejercicios también pueden involucrarse tanto dentro de las categorías de fomento de la rendición de cuentas, como en la incidencia sustantiva. Así, la transparencia y el análisis presupuestal, por ejemplo, se vuelven tanto fines como medios para el avance de derechos.

Han existido ejercicios interesantes de participación ciudadana, primero para la obtención de recursos públicos ya sea para las propias organizaciones corporativas o gremiales, como para otros fines – fiscalía para la atención de víctimas, ley para la igualdad de género, albergues para la violencia de género, entre otras. ¿Qué diferencia unas formas de intervención de otras? ¿Qué pautas marcan el éxito de la incidencia política y qué otras no lo hacen?

3.1 Actores involucrados en control legislativo

A continuación se presentan algunos de los actores involucrados en el Control Parlamentario en México. Se presentan: el objetivo de la organización y los proyectos de monitoreo legislativo que tienen. Igualmente, se mencionan algunas de las formas de control que utilizan. Este mapa de actores¹⁷ muestra la diversidad de OSC, tanto como el boom que han tenido a partir de los noventa; podemos observar que las OSC son un actor más en el espacio público.

Las organizaciones que se presentan ejercen sus acciones en dos niveles: por un lado, las que se dedican exclusivamente a la interacción con el Legislativo y al monitoreo de sus prácticas (Visión Legislativa, Borde Político, entre otros); y las que lo usan para la incidencia (Equipo Pueblo, Coalición por la Salud de las Mujeres). En el medio están las organizaciones que dentro de sus proyectos tienen algunos temas de control del Parlamento pero no es la única actividad a la que se dedican (Fundar, Transparencia Mexicana, etc). Es decir, el control del parlamento se da tanto como objeto de trabajo en sí mismo, así como herramienta a través de la cual acceder a temas de relevancia para el interés público. Presentamos el mapa de actores conforme a los que se han dedicado sólo a la actividad legislativa, quienes dedican recursos a ello, quienes se han visto involucrados por su contexto de trabajo y quienes lo usan para incidencia sustantiva.

¹⁷ Aclaramos que este mapa de actores no es exhaustivo, se nos pueden escapar actores interesados en el tema.

Actores de la Sociedad Civil organizada que se dedican exclusivamente al control de la actividad legislativa

Organización	Objetivo	Proyectos de monitoreo legislativo	Formas de control al Parlamento	Encargados
Visión Legislativa http://visionlegislativa.com https://www.facebook.com/VisionLegis @VisionLegis	Fundada en 2009 para contribuir al conocimiento, al fortalecimiento de la democracia, parlamento abierto, transparencia y rendición de cuentas con énfasis en el Poder Legislativo, partidos políticos y congresos locales.	Desarrolla indicadores de desempeño institucional con el objetivo de facilitar la toma de decisiones y construir estrategias. Forma parte de la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa	- Investigación aplicada - Interlocución directa	Fundadores: - María del Carmen Nava Polina - Jorge Yáñez López
Impacto legislativo http://www.impactolegislativo.org.mx	Se fundó en 2004 como una línea de investigación del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) y se conformó como un proyecto ciudadano independiente	Combina el conocimiento especializado y la tecnología de punta, para poner información precisa y completa sobre el Congreso al alcance de quienes buscan interés en asuntos gubernamentales, sean estos partidos políticos, la iniciativa privada, los propios legisladores, pero principalmente la ciudadanía	- Investigación aplicada - Interlocución directa	Director General: Diego Ernesto Díaz Iturbe
Borde Político http://bordepolitico.co > @BordePolitico	Es una plataforma digital que conforma un espacio de información y acción para el ciudadano, informando sobre las decisiones que toman los representantes políticos y su actuación en su cargo. Pretende generar un espacio reflexivo y de discusión para transmitir esas ideas a los representantes.	Como plataforma digital informan sobre los principales proyectos legislativos, los representantes políticos, las reuniones y comisiones en Cámara. Generan discusiones sobre los proyectos legislativos.	Plataforma digital	- Directora: Mariana Niembro. - Equipo de investigación, análisis y seguimiento al Poder Legislativo: Rodrigo Perera Rodrigo Ramírez Gibrán Chávez.

Consortio por el Diálogo Parlamentario y la Equidad <http://www.consortio.org.mx> <https://www.facebook.com/consorcio.paraeldialogo> @consorciomx * Boletín de monitoreo feminista del Congreso Mexicano	Nace en 1998 para contribuir a crear puentes entre las organizaciones de mujeres y congresistas para legislar a favor de los derechos de las mujeres y la no discriminación. - Integrado por: * Salud integral para la Mujer * Fundación para la Equidad * Equidad de Género, Familia y Trabajo	- Seguimiento a actividades legislativas por la igualdad - Elabora información especializada en temas legislativos y la equidad de género - Asesoría a organizaciones y redes en el poder Legislativo - Revista “Agenda Afirmativa” - Balance en procesos legislativos y equidad de género - Seguimiento a participación de las mujeres en el Legislativo. - Monitoreo legislativo - Participación en foros y congresos para capacitar a otras organizaciones en monitoreo legislativo - Parte de la Alianza por el Parlamento Abierto	Interlocución con legisladores federales y locales	
---	---	--	---	--

* En este cuadro falta Integralia, SC. Es una consultora del ex-consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, Luis Carlos Ugalde. Su trabajo se dedica a hacer análisis legislativo, por un lado, y cabildeo por el otro. En este sentido, no es formalmente una OSC sino una mezcla entre consultora y analista.

Actores de la Sociedad Civil organizada que dedican recursos (humanos y financieros) al monitoreo legislativo a Nivel Federal

Organización	Objetivo	Proyectos de monitoreo legislativo	Formas de control al Parlamento	Encargados
Fundar, Centro de Análisis e Investigación www.fundar.org.mx @FundarMexico https://www.facebook.com/FundarMexico	Fundada en 1999 con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana y la transición a la democracia	Dentro del área de Transparencia y Rendición de Cuentas cuenta con un área de Transparencia Legislativa. En ésta área se ha conformado la incidencia en Transparencia Legislativa, por ejemplo con el caso de la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los congresistas, y la Alianza por el Parlamento Abierto; asimismo, funciona como un área de apoyo a la incidencia para otros proyectos.	- Diálogo - Micrositios - Investigación aplicada - Uso de redes sociales - Uso de medios	- Melissa Ortiz: melissa@fundar.org.mx - Guillermo Ávila: guillermo@fundar.org.mx
Transparencia Mexicana www.tm.org.mx https://www.facebook.com/TransparenciaMexicana?fref=ts @IntegridadMx	Surge en 1999 como el capítulo México de la organización Transparencia Internacional, con el objetivo de enfrentar el problema de la corrupción desde una perspectiva global.	Junto con Fundar, Centro de Análisis e Investigación, llevan la agenda de Parlamento Abierto ¹⁸ .	- Interlocución directa - Su prestigio garantiza que se escuchen sus temas	Director: Eduardo Bohórquez info@tm.org.mx
Alianza Cívica, AC http://www.alianzacivica.org.mx	Surge en 1994 como un movimiento nacional y ciudadano para promover la cultura democrática. Ha tenido una gran presencia en procesos de	Han llevado a cabo la campaña para la Revalorización del Congreso, con un monitoreo de la calidad legislativa, un proyecto llamado “Adopta a tu diputado,” propuestas sobre el Congreso que México necesita, entre	- Investigación basada en la incidencia - Uso de medios de comunicación	Presidenta: Manuela Herrera Rodríguez Vicepresidenta y

¹⁸ Comunicación electrónica con Guillermo Ávila, 18 de septiembre de 2014.

<https://www.facebook.com/alianza.civica> http://www.twitter.com/alianzacivica	observación electoral.	otros. - Sin embargo, Alianza Cívica trabaja por proyectos, entonces estos proyectos pueden no ser permanentes sino sujetos a recursos.	- Seminarios, foros	directora de AC: Beatriz Camacho Carrasco
---	------------------------	--	---------------------	---

Actores de la Sociedad Civil organizada que dedican recursos humanos y financieros al monitoreo legislativo a Nivel Estatal

Organización	Objetivo	Proyectos de monitoreo legislativo	Formas de control	Encargados
Sonora Ciudadana http://www.sonoraciudadana.org.mx https://www.facebook.com/sonoraciudadana > @SonoraCiudadana	Es una ONG, independiente y apartidista dedicada, desde el ámbito local, a la defensa y promoción de los derechos humanos a favor de construir una democracia integral en México. Se ha dedicado a impulsar mayor rendición de cuentas en la provisión de los servicios públicos de salud, combatir la discriminación en su acceso y emprender actividades ciudadanas para mejorar su calidad. - Participa en actividades de fomento de la transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional.	- Sonora Ciudadana se ha dedicado a monitorear los gastos públicos desde sus inicios, siempre en control del Congreso. - Tiene un proyecto de monitoreo legislativo para profesionalizar la labor de los diputados, transparentar las actividades legislativas y hacer rendir cuentas a la ciudadanía. - No sólo se dedican al monitoreo local, sino que han promovido acciones judiciales contra la falta de transparencia de los diputados en su toma de decisiones legislativas. - Se dedican a la interlocución - Participa en la Alianza por el Parlamento Abierto	- Interlocución - Plataformas digitales / Micrositios - Uso de medios (Columna en El Imparcial) - Acción judicial - Formas innovadoras: grandes carteles, protestas, marchas.	Guillermo Noriega (director) Artemiza Michel (Subdirectora): michel@sonoraciudadana.org.mx
Iniciativa Sinaloa http://www.iniciativasinaloa.org.mx @IniSinaloa https://www.facebook.com/pages/Iniciativa-Sinaloa	Se constituyó en 2010 como Somos una organización de la sociedad civil sin fines de lucro, con sede en Culiacán, dedicada a promover la participación ciudadana, el derecho a la información y la rendición de cuentas, por medio de la investigación y análisis. Formada por periodistas sinaloenses.	- Su monitoreo al Legislativo es en torno a los recursos y transparencia del legislativo. - Incidencia en transparencia y acceso a la información para la creación de leyes.	- Interlocución - Foros - Presencia en Colectivos y parte de alianzas y coaliciones de sociedad civil	Directora: Norma Sánchez nsanchez@iniciativasinaloa.org.mx

Red de Participación Ciudadana, AC <https://es-la.facebook.com/ParticipaChihuahua>	Integrada por Equipo Pueblo Chihuahua, Mujeres por México, Frente Democrático Campesino, Coordinadora Ciudadana, Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, Frente de Consumidores del Estado de Chihuahua y ciudadanos independientes. Integrada en 2001.	Proyecto Transparencia, Democracia y Participación Ciudadana en la LX Legislatura del Estado de Chihuahua. Este monitoreo continuó y sus últimas publicaciones datan de 2012 ¹⁹ .		Francisca Jiménez
Red Ciudadana “Reduciendo Brechas”	Surge el 19 de septiembre de 2014 para vigilar la acción Legislativa sobre Derechos Humanos en México a nivel local.	Monitoreo en 9 estados, cada una con base en su situación de contexto: - Chihuahua - Nuevo León - San Luis Potosí - Guanajuato - Morelos - Estado de México - Guerrero - Oaxaca - Ciudad de México		

¹⁹ [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2309/8.pdf>](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2309/8.pdf)

Actores de la Sociedad Civil organizada que se han involucrado en el control del Legislativo por vía la Alianza por el Parlamento Abierto (se lanzó formalmente el 22 de septiembre de 2014).

Este tipo de actores no necesariamente interactuaban con el Parlamento, pero por los temas que trabajan (datos abiertos, control de candidatos y evaluación de políticas públicas), además de por ser parte en la Alianza por el Gobierno Abierto, se involucraron en el trabajo parlamentario.

Organización	Objetivo	Proyectos de monitoreo legislativo	Formas de control	Encargados
Arena Ciudadana - Es parte de Fundación Ethos http://www.arenaciudadana.org @ArenaCiudadana	Su objetivo es fortalecer la democracia mediante el involucramiento activo de los ciudadanos en la toma de decisiones y la hechura de políticas. * Arena Ciudadana surgió como Arena Electoral, una plataforma digital dedicada a seguir las elecciones de 2012 en México e informar sobre las plataformas electorales.	Monitoreo de la administración gubernamental mediante el uso de tecnologías mediante: - proveer información oportuna desde un punto de vista apartidista - el uso de nuevas tecnologías para comunicar efectivamente a audiencias jóvenes - Un sólido equipo académico	- Plataforma digital - Uso de medios	- Nancy Hernández - Cynthia Castañeda - Javier Berain - Melissa Cedillo info@arenaciudadana.org
Gesoc http://www.gesoc.org.mx http://www.facebook.com/Gesoc @GesocAC	Fundada en 2006 es una OSC especializada en la generación de evidencia y soluciones metodológicas útiles y robustas para que las iniciativas sociales de gobiernos, OSCs y empresas maximicen el valor público que producen en favor del desarrollo social, con apego a los principios de transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos.	Son parte del Colectivo por la Transparencia, de la Alianza por el Parlamento Abierto y del Colectivo Gastar Mejor.	- Investigación basada en la incidencia - Trabajo en red	- Alejandro González Arreola (Director) - Héctor Rubio (investigador)

IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad <www.imco.org.mx> <http://www.facebook.com/imcomx> @imcomx	Se fundó en 2004 como un centro de investigación aplicada independiente, apartidista y sin fines de lucro para estudiar los fenómenos económicos y sociales que afectan la competitividad en México. Genera análisis y propuestas de política pública	El IMCO ha encabezado desde Sociedad Civil la Alianza por el Gobierno Abierto. Por esta razón se ha integrado a la Alianza por el Parlamento Abierto. * No hacen un monitoreo legislativo per se pero en su trabajo tienen incidencia en transparencia presupuestaria y en gastar mejor.	- Trabajo en red - Interlocución directa - Creación de índices - Uso de medios	Juan E. Pardinás (Director General): juan.pardinas@imco.org.mx
OPI (open intelligence) <http://www.opi.la> <http://www.facebook.com/opi.inteligencia> @opi_global	Buscan incidir en la política pública basada en datos, cuando estos son abiertos, públicos y provienen de la comunidad. Usa grandes datos, tecnologías digitales y aplicaciones móviles para identificar y promover soluciones innovadoras a los asuntos sociales.	- Busca generar soluciones por vía de los datos abiertos - Forma parte de la Alianza por el Parlamento Abierto	- Buscan la incidencia mediante datos abiertos y plataformas digitales.	Alejandro Maza y Alberto Tawil (Presidentes)
Social TIC <www.socialtic.org> <http://facebook.com/socialtic> @socialtic	Es una OSC dedicada a promover y habilitar a grupos sociales para reforzar su actividad por medio de la tecnología. Así, investiga, forma, acompaña y promueve el uso de las Tecnologías de la Información (TIC) para fines sociales.	- Proyectos para la transparencia y el gobierno abierto. Principalmente desde el tema de datos abiertos. - Realizan infoactivismo digital - Realiza talleres de capacitación en uso de herramientas digitales - Participa en los datos abiertos de América Latina - Forma parte de la Alianza por el Parlamento Abierto.	- Buscan la incidencia mediante datos abiertos y plataformas digitales. - Capacitan a otras organizaciones - Trabajo en red	Juan Manuel Casanueva

Actores de la Sociedad Civil organizada que se han involucrado en el control del Legislativo por temas (organizaciones temáticas)

Organización	Objetivo	Proyectos de monitoreo legislativo	Encargados
Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, AC http://www.equidad.org.mx	Se fundó en 1997 para transversalizar la perspectiva de género.	Son la primera organización en realizar un monitoreo del presupuesto público y de políticas con enfoque de género, consolidando la perspectiva de género al interior de diferentes instituciones.	Directora: Ma. Eugenia Romero Contreras.
Equipo Pueblo, AC http://www.equipopueblo.org.mx	Surgió en 1977 para acompañar procesos de organización social formados por Comunidades Eclesiásticas de Base. - Trabaja con distintas organizaciones para posicionar temas ante el Congreso: Alianza Democrática de Organizaciones de la Sociedad Civil, Movimiento por la Soberanía Alimentaria y Energética, los derechos de los trabajadores y las libertades democráticas, Frente Social Amplio, etc. - Forma parte del Colectivo por la Transparencia - Buscan avanzar los DESC, ante lo cual forman parte de diversas instancias - Ayudan a articular actores sociales para la incidencia política	- Tienen documentos sobre transparencia y acceso a la información en el poder legislativo y en los presupuestos públicos - Han trabajado cuestiones de capacitación de organizaciones para la incidencia en el Legislativo	- Areli Sandoval - Luis Pineda - Laura Becerra Pozos

Coalición por la Salud de las Mujeres <http://coalicionporlasaluddelasmujeres.blogspot.mx>	Red de OSC con un consolidado trabajo en el tema de salud y derechos sexuales y reproductivos: 1. Comité promotor por una maternidad segura. 2. Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad 3. Sipam 4. Mexfam 5. Ipas México 6. Fundar, Centro de Análisis e Investigación 7. Kinal Antzetik, DF. 8. Címac 9. Balance 10. Observatorio de Mortalidad Materna en México	- Trabajan análisis presupuestario y derechos sexuales y reproductivos - Buscan incidir con el Congreso en una mayor asignación de gasto público - Buscan incidir en las políticas públicas, en la legislación y en la agenda política por la salud sexual, reproductiva y materna de las mujeres.	- Diálogo con representantes - Trabajo en red - Aprovechan coyunturas y su vez tienen un trabajo de incidencia fijo.
--	--	--	--

3.2 Formas de control de la actividad parlamentaria

En México, la principal forma de control de la actividad parlamentaria sigue siendo la interlocución cara a cara con el legislador. Antes de la aprobación de la reelección legislativa, se dio un encarecido debate sobre la representación y la rendición de cuentas en contextos de no reelección. En dicho debate se asumía que mientras el legislador no tuviera que dar cuentas a su electorado, se las daría al partido político. Se asume, entonces, que la reelección revertirá esta decisión. Dicho asunto está aún por verse, sobretodo con la existencia de diputados de representación proporcional.

A pesar de ello, los legisladores rinden cuentas a sus electores vía informes anuales. Asimismo, suelen mostrar apertura a actores de la sociedad civil organizada. La apertura no es necesariamente producto del partido o plataforma a la que pertenecen, sino a los intereses en común entre legisladores y sociedad civil, a la experiencia de trabajo previa (por ejemplo, que el legislador haya tenido redes o trabajo en sociedad civil, como el caso de Diva Gastelum que abrió las puertas de Cámara a la Coalición por la Salud de las Mujeres), al avance de plataformas en las que México se ha comprometido a nivel internacional (como la Alianza por el Parlamento Abierto) o bien, al prestigio de las organizaciones que llevan la voz en algún tema.

En este último punto, los medios de comunicación y los líderes de opinión pública representan un rol fundamental en la interlocución entre el Legislativo y el ciudadano. Vale decir, que en las entrevistas realizadas a Melissa Ortiz, Daniela Díaz, Lina Berrio y Mariana Niembro, estas mujeres señalaron que observan un cierre en los canales de comunicación con el Legislativo en los últimos años. Es decir, la transición democrática del año 2000 abrió las puertas a que la Sociedad Civil hablara con diputados y senadores, pero además participara de la toma de decisiones. Situación que se ha venido reduciendo.

Una vez realizado el primer contacto con el Legislador, las formas de incidencia comienzan a diversificarse. Las estrategias pueden ser de acción conjunta a partir de la realización de foros, capacitaciones, reuniones de trabajo, y construcción de confianza, como fue el caso de la primera etapa de la Coalición por la Salud de las Mujeres y la redacción del Anexo de Equidad de Género. Vale decir, que aquí las entrevistadas mencionan que es fundamental tener un diagnóstico de la

situación y claridad sobre los puntos específicos donde se pretende hacer cambios. Dichos puntos deben abarcar agendas comunes y neutrales que no comprometan ideales ideológicos. En este sentido, el caso de la Coalición por la Salud de las Mujeres es claro, mientras se tuviera interlocución con los diputados en el tema de mortalidad materna, el diálogo tendría éxito; cuando se polemizaba sobre temas como el aborto se rompía la negociación. Las probabilidades de éxito se incrementarán dado que el trabajo en conjunto genera mayor presencia, como dice Lina Berrio de la Coalición por la Salud de las Mujeres “nos queda claro que los legisladores nos identifican como un grupo, y como tal, avanzamos mejor”.

También puede haber conflicto en las relaciones cuando el legislador no procede con los acuerdos prometidos, esto ha sucedido desde el ámbito local con Sonora Ciudadana, AC, que busca la transparencia en los presupuestos públicos y, a pesar del compromiso de legisladores, no se ha avanzado en el tema.

En el caso de que los legisladores no muestren apertura a la sociedad civil, las organizaciones suelen recurrir al uso de medios de comunicación, conferencias de prensa, o en casos más osados, a la colocación de mantas y banners como lo ha hecho Sonora Ciudadana. A pesar de ello, como se mencionó líneas atrás, en México se observa un distanciamiento de la clase política de la ciudadanía, alejando las agendas de ambos grupos. Los tomadores de decisiones han minado la confianza de las organizaciones al no cumplir los compromisos, lo que dificulta el escenario para una interacción pacífica y con resultados concretos. Las marchas pacíficas y violentas, entonces, han venido multiplicándose²⁰ y el consenso se ha venido reduciendo.

En el caso, por ejemplo, de corrupción y conflicto de interés, la Sociedad Civil ha tenido claras propuestas que ha presentado, mismas que no fueron consideradas en las propuestas del Ejecutivo. Por otro lado, las OSC denuncian retrocesos en la Ley de Transparencia²¹, incluso frenando ya su aprobación en varias ocasiones. En las entrevistas realizadas para esta investigación, Lina Berrio y Daniela Díaz coinciden en que presentaron desde la Coalición por la Salud de las Mujeres una serie de propuestas al gobierno en materia de mortalidad

20 Ver, por ejemplo: <<http://aristeguinoticias.com/2011/mexico/videos-historica-marcha-por-ayotzinapa>>

21 Ver discusión en el Colectivo por la Transparencia:
<<http://www.colectivoporlatransparencia.org/blog/52/la-transparencia-no-puede-esperar-mas>>

materno infantil que no fueron escuchadas ni tomadas en cuenta. Estos hechos, evidentemente desgastan el trabajo profesional de las OSC pero también radicalizan las acciones para la incidencia.

En síntesis, las estrategias de la sociedad civil para el control del parlamento son: definición de agenda, colocación de asuntos en la agenda pública (participación en medios, foros, diálogos, foros internacionales, entre otros), definición de la estrategia en Cámara, principalmente mediante la interlocución con legisladores específicos, y participación en foros, capacitaciones y diálogos en el propio Congreso.

A últimas fechas y con el auge de las Tecnologías de la Información, hay nuevas formas de control parlamentario por la inmediatez de las redes sociales. El espacio de Twitter y Facebook han permitido a los ciudadanos de a pie y a los ciudadanos organizados tener una vigilancia más cerca de las acciones del legislativo; asimismo, los parlamentarios han tenido que responder a sus decisiones cuando tienen una “invasión” de “twittazos”.

Los ciberactivistas o hackactivistas, que son jóvenes diseñadores, informáticos o programadores preocupados por los problemas sociales, también han diseñado plataformas muy interesantes para el control legislativo. La plataforma de Borde Político, por ejemplo, permite la interacción con el proceso legislativo en tiempo real, la participación de comunidades que usualmente no participan (por ejemplo, los gamers o jugadores de videojuegos) y la interacción por parte de ciudadanos cuya participación, por cualquier razón, se verá limitada sólo al uso de la red.

IV. CONCLUSIONES: EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL LEGISLATIVO

La democratización mexicana trajo consigo dos procesos relevantes para este estudio: por un lado, el crecimiento del Parlamento como una figura en la toma de decisiones y capaz de ejercer Rendición de Cuentas a nivel horizontal hacia el Ejecutivo y otros poderes del Estado; y, por el otro, el crecimiento del interés de la sociedad de participar de forma profesional y organizada en la vida pública y en la esfera pública del país. De este modo, la sociedad civil interactúa con el Parlamento en tanto poder público, a partir de luchar por mayor transparencia en sus procesos, en la toma de decisiones, en su profesionalización y en el uso de sus recursos; y, utilizando al Parlamento como una herramienta para el avance de derechos.

En este tenor, una de las principales conclusiones del análisis del control ciudadano sobre el Parlamento es que hay una diversidad de intereses, mecanismos y niveles de participación ciudadana con el Poder Legislativo. Nos encontramos con organizaciones como Visión Legislativa, Borde Político o Impacto Legislativo cuyo principal interés es mostrar el trabajo del Legislativo y ser una herramienta informativa. Asimismo, hay organizaciones como Consorcio por la Equidad de Género y el Debate Parlamentario que se preocupa por análisis Legislativo y la transversalización de la perspectiva de género desde aquí. Asimismo, hay organizaciones que dedican parte de su trabajo a la labor de seguimiento legislativo pero no es lo único que hacen: Fundar, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano por la Competitividad, IMCO, entre otras.

En cuanto a las organizaciones que inciden en asuntos sustantivos, nos encontramos con organizaciones como Equipo Pueblo, la Coalición por la Salud de las Mujeres e incluso el Zapatismo, que ha utilizado el Congreso para el Avance de los Pueblos Indígenas (u originarios).

En el camino, nos encontramos con organizaciones diversas que si bien no pierden su interés en mejorar los procedimientos del Congreso a partir de la Alianza por el Parlamento Abierto, no es su único ámbito de incidencia. Tal es el caso de Gesoc, Social TIC, OPI, entre otras. Estos dos últimos actores se concentran en la generación de datos y plataformas para mejorar el nivel de las políticas públicas; en este sentido, les interesa participar en experiencias de trabajo con el Legislativo.

Es decir, el escenario es diverso y complejo. No se puede establecer un único patrón de interacción entre Sociedad Civil y legisladores; pero se puede plantear que la primera busca formar parte de las decisiones a partir de diagnósticos bien fundamentados y propuestas incluyentes y en el camino de fortalecer los derechos humanos.

Los canales de diálogo se basan en el establecimiento de una agenda común y la posibilidad de llevarla a cabo. En ocasiones las agendas de la SC progresan, no sólo por sus “bondades” sino por que se favorecen contextos en donde hay legisladores interesantes, los temas están en la agenda pública, o bien, la sociedad civil logra integrarse en redes para presionar por dicha agenda.

Es evidente que en el caso mexicano el crecimiento de la sociedad civil organizada va hacia una fase de consolidación e incremento de la participación. Sin embargo, a partir del 2012 se aprecia un cierre de los canales de participación y un desfase de las instituciones políticas con las demandas de la ciudadanía. Esto se observa cuando el Poder Legislativo muestra, por un lado, apertura para la recepción de propuestas ciudadanas, incluso firmando la Alianza por el Gobierno Abierto, y, por el otro, cierra los canales en la Ley de General de Transparencia.

A pesar de los contextos, se pueden apreciar diversas estrategias y objetos de control con base en la diversidad de organizaciones que trabajan con el Legislativo, ello se debe a que no todas las organizaciones tienen el mismo nivel de experiencia, ni el mismo prestigio o capacidad de trabajar en red.

En cuanto a las estrategias, primero están las de colocación de asuntos en la agenda pública, las de interlocución y las de negociación. En la agenda pública se colocan asuntos mediante el uso de medios de comunicación, foros, y debates públicos, así como con la movilización. Es recurrente el uso de conferencias de prensa, boletines, notas de prensa, entre otros. Las alianzas con medios de

comunicación son fundamentales como medios de presión. A últimas fechas se observan medios digitales como animalpolitico.com que ha dado una amplia voz a la sociedad civil en aras de crecer su audiencia, obtener contenidos y colocar temas sociales en la agenda. También se utilizan las redes y plataformas digitales para presionar; internet permite colocar información y sensibilizar a la población. Igualmente, las redes sociales como Facebook, pero sobretodo, twitter permiten una interacción diaria con los legisladores y son un medio de presión directo. Borde Político, por ejemplo, ha desarrollado aplicaciones como la “Bordescore” que es un perfil de cada diputado con la labor realizada, ahí se evalúa la labor legislativa en tiempo real.

Por su parte, la interlocución se da con legisladores o su personal, en directo, mediante la realización de foros y capacitación. Las OSC tienen que buscar a los legisladores para capacitarlos y sensibilizarlos sobre el tema. Estas estrategias de sensibilización van desde mostrarles su trabajo en campo, hasta llevarles documentos técnicos, participar en foros, reunirse en varias ocasiones y capacitar a su equipo de asesores.

Finalmente, la negociación puede ser consensual en donde se logra un trabajo en conjunto, o bien, conflictiva, en donde se pierde la confianza del legislador que no cumple compromisos.

Los objetos de control, como ya hemos señalado son, principalmente la mejora en los procedimientos del Legislativo, es decir, su propia organización como actor político: transparencia, rendición de cuentas, apertura en la toma de decisiones, transparencia en su gasto, entre otras. Y, por otro lado, asuntos sustantivos en los que el Legislativo puede incidir para lograr avances en torno a derechos, como el caso de los derechos humanos o los sexuales y reproductivos.

En cuanto a los efectos del control parlamentario, también podemos apreciar que son diversos y complejos. Los ciudadanos que participan han logrado mejorar algunos de los procesos del Legislativo, como por ejemplo, la publicidad de la información. Sin embargo, aún no son públicas las declaraciones patrimoniales de los legisladores, los procesos de toma de decisión, los por qué de la toma de decisiones, y los recursos públicos que los legisladores utilizan, entre otros temas. Sobre la toma de decisiones destaca que aún permanece la práctica de hacer negociaciones cerradas a la sociedad y por motivos en los que se aprecian intereses claros, aún no hay un camino para evitar esto.

Hacia la sociedad, se han logrado ciertas leyes, como el avance en derechos indígenas, la Ley General de Víctimas de Violencia, la etiquetación de fondos para reparación de daño, el presupuesto con perspectiva de género, el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos, entre otros. Los beneficios para el ciudadano de a pie pueden resultar poco palpables pues no hay vía directa entre la acción del Legislativo y el beneficio al ciudadano, excepto cuando se hace gestión de trámites. Es decir, la Ley no impacta a todos los ciudadanos por igual ni genera en muchos casos beneficios inmediatos ya que se requiere un cuerpo de políticas públicas que lo haga.

En conclusión, en México se ha venido consolidando la participación ciudadano con la apertura del sistema político. Sin embargo, a últimas fechas, junto con un aumento sustantivo de la participación ciudadana por el uso de medios electrónicos y redes sociales que ha generado movilizaciones reales, se viene dando un cierre del espacio político. La clase política se ha alejado de la ciudadanía en un regreso al autoritarismo en la toma de decisiones. Esperemos que el auge de la participación ciudadana logre revertir esta tendencia.

BIBLIOGRAFÍA

Luisa Bejar, "Elites parlamentarias en América Latina", *en* Luisa Bejar, ¿Qué pasa con la representación en América Latina?, Cámara de Diputados LX Legislatura, UNAM - FCPyS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

Luisa Bejar, "Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina", *en* Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (Eds.), ¿Para qué sirve el Poder Legislativo?, Cámara de Diputados LX Legislatura, UAM, Universidad de Colima y Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Ilán Bizberg, "Las transformaciones del poder político en México", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.61, No.3, Jul-Sep 1999), pp.139-161.

José Antonio Crespo, "PRI, de la hegemonía a la oposición", Centro de Estudios de Política Comparada, 2001.

Rogelio Hernández, "El presidencialismo en México. Una obligada transformación", *en* Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (Eds.), Cambio y resistencia: treinta años de política en México, COLMEX, 1997.

Felipe Hevia de la Jara, "La Contraloría Social Mexicana: Participación ciudadana para la Rendición de Cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004", Cuadernos para la Democratización, No.2., CIESSAS - Universidad Veracruzana, México, 2005.

Ernesto Isunza Vera, "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y Rendición de Cuentas," *en* Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (Eds.), Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social, Porrúa, CIESAS, UV y Cámara de Diputados, México, 2006.

Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy?", The Kellogg Institute for International Studies, Working paper No.172, 1993.

Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy* 9.3, 1998, pp.112-126.

Enrique Peruzzotti, "La política de Accountability Social en América Latina", *en* Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (Eds.), *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social*, Porrúa, CIESAS, UV y Cámara de Diputados, México, 2006.

Fernando Pliego Carrasco, "Panorama de las Organizaciones No Guernamentales en la Ciudad de México, encuesta 1997", Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 2001.

Khemvirg Puente Martínez, "Democratización, Congreso y Gasto Público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994 y 2010", Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Social, COLMEX, México, 2011.

Ana Joaquina Ruiz, "Transparencia, Contraloría Social y Rendición de Cuentas. Una perspectiva desde la Sociedad Civil Organizada", *en* *Transparencia Focalizada a la Contraloría Social y la Rendición de Cuentas*, México: Gobierno del Estado de Veracruz, 2013.

Andreas Schedler, "¿Qué es la Rendición de Cuentas?", IFAI, Colección Cuadernos de Transparencia, no.3, 2008.

Catalina Smulovitz, "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados", *Revista Política y Gobierno*, Vol. IX, no.2, II Semestre de 2002, pp.297-323, 2002.

Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 11, No.4, 2000.

Entrevistas

Entrevista realizada a Melissa Ortiz Masso el 30 de octubre de 2014

Entrevista realizada a Mariana Niembro el 7 de noviembre de 2014

Entrevista realizada a Daniela Francisca Díaz Echeverría el 10 de noviembre de 2014

Entrevista realizada a Lina Berrio el 12 de diciembre de 2014

Entrevista realizada a Celia Barreto Estrada el 21 de mayo de 2012

ANEXOS

Anexo 1

Grupos/perfiles de redes sociales. En las redes sociales se han creado diversos grupos o perfiles de seguimiento a la actividad del Congreso, con más o menos actividad en la Red. Muchos reproducen informaciones de prensa, o de las organizaciones de la sociedad civil y algunos hacen denuncias y su audiencia no es masiva. Es difícil determinar su nivel real de incidencia.

Veeduría al Congreso

<<http://www.facebook.com/groups/veeduríadelcongreso>>

Se trata de un grupo cerrado de Facebook con 96 miembros, un administrador. Según su presentación, se busca hacer control político a los congresistas y esperan que las eventuales denuncias que haya, tengan sustento. Así mismo, afirman que respetarán las opiniones políticas de los participantes: “Aquí estaremos bien informados de todos los proyectos de ley que nos perjudican y sus autores.”.

Manos Limpias Colombia.

<<http://www.facebook.com/groups/manoslimpiasco>>

Es el perfil de Facebook de un grupo cerrado con 49 miembros y un administrador. Se describen como un movimiento ciudadano de resistencia civil pacífica que lucha contra la corrupción y la politiquería. “Somos Sociedad Civil Organizada!!”

Congreso Nacional 2014-2018

<<http://www.facebook.com/groups/congresonacional20142018>>

Es un grupo cerrado de Facebook con 4926 miembros y un administrador. Explica que es un espacio para enterarse de lo que ocurre en el Congreso de la República, durante este cuatrienio. Establecen que los temas del grupo son: proyectos de ley en trámite, cambios a leyes vigentes, pronunciamientos parlamentarios, fallos de la Corte Constitucional y demás temas de actualidad legislativa y política nacional. Algunos miembros emplean el espacio para divulgar actividades o posturas de los congresistas.

Ojo al Congreso

<<http://www.facebook.com/groups/370318539700953>>

Es un grupo abierto de Facebook con 5467 miembros que propone a sus miembros ir más allá de la queja sobre los congresistas, y empezar a ejercer vigilancia sobre su forma de actuar en el Congreso.

Proponen comenzar a realizar esa vigilancia ciudadana a partir de la aprobación en el Congreso del acto legislativo que buscaba reformar la justicia colombiana y afirman que su acción se focaliza en el Congreso por dos razones. “En primer lugar, porque el Congreso es el poder que menos obligaciones tiene en términos de rendición pública de cuentas. Y en segundo lugar, porque esta iniciativa va más allá del polémico debate sobre la reforma a la justicia. Se trata de comenzar a vigilar la labor de nuestros congresistas, porque queremos que ellos sepan que quienes no cumplan bien con su labor de representación tendrán que asumir costos políticos”.

También cuentan con un perfil en Twitter: [@OJO al Congreso](#)

Descripción del grupo: “Iniciativa independiente de veeduría ciudadana al Congreso de la República de Colombia. #SeBusca un ciudadano que #AdopteUnCongresista y vigile su gestión”. Se unió en marzo de 2011 y sus estadísticas son las siguientes: tweets 826, fotos/videos 9, siguiendo 411, seguidores 1175, favoritos 4.

Anexo 2

Organizaciones de control ciudadano al Congreso en Colombia

Nombre	Fundación	Propósito	Estrategias utilizadas
Transparencia por Colombia < http://www.transparenciacolombia.org.co >	1998	Busca liderar desde la sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar nuestra democracia	Realiza un Barómetro Global de la Corrupción, en donde evalúan la percepción de corrupción en el país y en el cual sistemáticamente los partidos políticos y la rama legislativa aparecen como las instituciones con mayor percepción de corrupción.
Congreso Visible < http://www.congresovisible.org >	1998	El objetivo de CV es el de fortalecer el conocimiento del Congreso de la República en la ciudadanía y los ejercicios de rendición de cuentas y participación ciudadana, a través de la publicación de la actividad legislativa en su página web. Adicionalmente, cada cuatro años CV adelanta la Campaña Candidatos Visibles con información sobre los candidatos a Senado y Cámara de Representantes.	Publicación y publicidad de información, la sistematización de los perfiles de las/los congresistas, los registros de las votaciones nominales, la actividad legislativa (citaciones a debates de control político y proyectos de ley) y los órdenes del día de cada una de las plenarias y comisiones. Historias con información legislativa.

Instituto de Ciencia Política - Observatorio Legislativo http://www.observatoriolegislativoicp.org/	2003	El Observatorio realiza un seguimiento a la agenda legislativa para brindar información completa y oportuna sobre los proyectos de ley más importantes que se discuten en el Congreso colombiano. A su vez busca la promoción de una participación ciudadana informada, así como el control político por parte de la sociedad civil. En esa medida, además del análisis permanente, el Observatorio genera espacios de interlocución entre los diferentes actores, tomadores de decisiones y organizaciones civiles, academia y el sector privado, incidiendo constructivamente en la formulación de las políticas públicas	Realiza mesas de expertos, que son uno de los foros más concurridos para discutir los proyectos de ley en curso y los debates de política pública. Tiene un boletín mensual al que se puede acceder virtualmente, y que se envía a más de 5000 contactos
Misión de Observación Electoral -MOE http://moe.org.co/	2006	Es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve la realización del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.	Adelanta ejercicios de observación electoral, ha construido y publicado mapas políticos, de violencia y de riesgos electorales, asesorado en lo que tiene que ver con los procedimientos, leyes y denuncias electorales y ha recibido información sobre irregularidades electorales desde todo el país.
Coalición Elección Visible http://eleccionvisible.com/	2008	Tiene como objetivo de hacer seguimiento a los procesos de nominación y elección de magistrados de las Altas Cortes y otros altos dignatarios de la justicia	Publicación de los perfiles de los candidatos y hacen seguimiento al proceso de elección.

Corporación Excelencia en la Justicia < http://www.cej.org.co/ >	1996	Centro de pensamiento en temas de justicia, que promueve y hace seguimiento a políticas públicas, fomenta el control ciudadano y hace rendición de cuentas al sector justicia.	Divulga conceptos sobre los proyectos de ley de interés en tránsito en el Congreso y hace un monitoreo de medios y un seguimiento permanente a los proyectos relacionados con la justicia, buscando incidir en el mejoramiento de las iniciativas legislativas que cursan en el Congreso y contar con ciudadanos mejor informados y más participativos en los temas que atañen al marco normativo del sistema judicial.
Dejusticia < http://www.dejusticia.org >	2003	Produce conocimiento experto en derechos humanos, que incide en la opinión pública y en el diseño de políticas públicas y que fortalece y apoya a las organizaciones sociales contribuyendo así con la vigencia del estado democrático de derecho”	Sus líneas de trabajo son antidiscriminación, derechos sociales, Estado de derecho, justicia transicional, justicia ambiental y sistema judicial.
Colombia Diversa < http://www.colombiadiversa.org >	2004	Su objetivo principal es lograr el reconocimiento de derechos para las parejas del mismo sexo.	Realizan informes de derechos humanos; tienen una estrategia legal – acciones de denuncia; son fuente de información; tienen un observatorio de medios; tienen una agenda con gobiernos locales, participan en redes de derechos humanos y espacios LGBT y hacen litigio jurídico en casos significativos.

Sisma Mujer <http://www.sisma-mujer.org>	1998	Busca el empoderamiento individual y colectivo de las mujeres. Persigue la ampliación de su ciudadanía, la plena vigencia de sus derechos humanos y la promoción de su papel como actoras transformadoras de su realidad.	Adelantan un trabajo de incidencia para la exigibilidad de los derechos de las mujeres con énfasis en el derecho a vivir una vida libre de violencias; adelantan investigación para la producción del conocimiento y comprensión de los obstáculos que enfrentan las mujeres para la realización de sus derechos humanos, con énfasis en los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
Corporación Humanas <http://www.humanas.org.co>		La Corporación Humanas –Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género-, es un centro de estudios y acción política feminista, cuya misión es la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, el derecho internacional humanitario y la justicia de género, en Colombia y Latinoamérica.	Una de sus áreas de trabajo es la de incidencia en políticas públicas y en normativas en escenarios de decisión nacional e internacional

BIOGRAFÍAS

- **Ana Joaquina Ruiz Guerra**

Ma. Mora, Lic. en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana. Experiencia profesional como consultora en proyectos de transparencia, rendición de cuentas y análisis presupuestal y de políticas públicas; particularmente en temas de políticas agropecuarias y salud pública. Fue investigadora del área de Transparencia y Rendición de Cuentas en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC; asesora en la Fundación Miguel Estrada Iturbide y en la Subsecretaría de Innovación y Calidad en Salud.