

# Diagnóstico de Parlamento Abierto en Yucatán



**J A D E**



Propuestas Sociales y  
Alternativas al Desarrollo, A.C.

# Diagnóstico de Parlamento Abierto en Yucatán

Una mirada cualitativa  
desde las Comisiones

**Raquel Aguilera**  
Directora Ejecutiva

**Mauricio Hernández**  
Coordinador de Investigación

*Mérida, Yucatán, Septiembre 2020*

**J A D E**



Propuestas Sociales y  
Alternativas al Desarrollo, A.C.

# Contenido

	<b>Siglas</b>	1	Innovación en el uso de tecnología	38
	<b>Resumen ejecutivo</b>	2	Integridad y responsabilidad parlamentarias	40
	<b>Lenguaje ciudadano</b>	5	Otros asuntos relevantes desde el Congreso	44
<b>Antecedentes y contexto actual</b>		6		
Diagnósticos previos		6	<b>Recomendaciones generales</b>	50
Congreso de Yucatán en 2020: Ruta de Parlamento Abierto		9	<b>Conclusiones</b>	54
<b>Justificación y objetivos</b>		10	<b>Herramienta de evaluación sobre Parlamento Abierto desde Comisiones</b>	56
<b>Metodología</b>		11	Alcance y usabilidad	56
Estudio de casos		11	Contenido	56
Dimensiones de análisis		12	Implementación según actores	57
Selección de Comisiones		16	Instrucciones de llenado	58
Técnicas, instrumentos y periodo de estudio		21	<b>Bibliografía</b>	61
Integración y triangulación de hallazgos		23		
Límites metodológicos		25		
<b>Hallazgos y recomendaciones desde las Comisiones</b>		25		
Participación ciudadana en el proceso legislativo de Comisiones		27		
Transparencia del proceso legislativo en Comisiones		36		

# Siglas

<b>APA</b>	Alianza para el Parlamento Abierto en México
<b>ASEY</b>	Auditoría Superior del Estado de Yucatán
<b>CDMX</b>	Ciudad de México
<b>CIESAS</b>	Centro de Investigación y Estudios de Antropología Social
<b>CODHEY</b>	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>JADE SOCIALES</b>	Jade Propuestas Sociales y Alternativas al Desarrollo, A.C.
<b>LGT</b>	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<b>LTAIPEY</b>	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán
<b>MORENA</b>	Movimiento Regeneración Nacional
<b>NDI</b>	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, por siglas en inglés
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>PDF</b>	Portable Document Format
<b>PMC</b>	Partido Movimiento Ciudadano
<b>PNA</b>	Partido Nueva Alianza
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>PVEM</b>	Partido Verde Ecologista de México
<b>PNT</b>	Plataforma Nacional de Transparencia
<b>REDGADY</b>	Red de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en Yucatán
<b>RRSS</b>	Redes Sociales
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México
<b>UIP</b>	Union InterParlamentaria

# Resumen ejecutivo

En 2014, se firma la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA). Al momento, en Yucatán se han aplicado metodologías cuantitativas y cualitativas para diagnosticar los avances de Parlamento Abierto, dichos estudios han incluido perspectivas académicas y de Sociedad Civil, aportando hallazgos y reflexiones en distintos ámbitos con retos en común. El tema de Parlamento Abierto se encuentra en la normativa del estado de Yucatán desde 2016. Sin embargo, fue en noviembre de 2019 que se presentó en el Congreso de Yucatán una iniciativa que establece como obligatorias las prácticas de Parlamento Abierto, incluyendo reformas a la Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán.

Jade Propuestas Sociales y Alternativas al Desarrollo A. C. (JADE SOCIALES)<sup>1</sup> y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup> a partir del trabajo que realizamos a nivel local, acordamos colaborar con el propósito de generar un diagnóstico de Parlamento Abierto para Yucatán. A partir de reflexiones sobre diagnósticos previos, sus metodologías, conversaciones con expertos y hallazgos encontrados previamente en Yucatán, JADE SOCIALES aporta con una mirada cualitativa, que explora retos del Parlamento Abierto desde las Comisiones del Congreso bajo cuatro dimensiones: la participación ciudadana, la transparencia del proceso legislativo, la innovación en el uso de la tecnología, así como la integridad y responsabilidad parlamentarias. El objetivo general del diagnóstico es conocer la situación actual del Parlamento Abierto en el Congreso de Yucatán desde un enfoque alternativo, asociado a las Comisiones y sus prácticas de apertura parlamentaria.

Así, a partir de una metodología por estudio de caso se analizó el Parlamento Abierto a partir del trabajo de las Comisiones, para identificar buenas prácticas, áreas de mejora y emitir recomendaciones. Para ello, se diseñaron tres criterios para la selección de las Comisiones Permanentes: el trabajo, las principales funciones y la relevancia del alcance temático de la Comisión. Las Comisiones seleccionadas para este diagnóstico son dos: la Comisión de Derechos Humanos (DDHH) y la Comisión de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal (Presupuesto). Ambas Comisiones tienen características distintas que hacen complementarias sus perspectivas en el diagnóstico. Para la recolección de información se emplearon dos técnicas: revisión documental y entrevistas. La revisión documental se desarrolló mediante dos

<sup>1</sup>Organización de la Sociedad Civil local, sin fines de lucro, que incluye entre sus objetivos la investigación e incidencia, firmante de la Declaratoria de Gobierno Abierto en el Estado y cofundadora de la Red de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en Yucatán (REDGADY). Ver información en <https://jadesociales.org/>  
<sup>2</sup><https://www.ndi.org/>

instrumentos, consultas vía web de contenidos en páginas, comunicados, audios, videos, normatividad y demás documentación relevante en línea, y mediante un segundo instrumento, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) con solicitudes de acceso a la información. La otra técnica se basó en entrevistas a actores clave. A partir de entrevistas semi estructuradas -vía remota- dirigidas a actores gubernamentales y no gubernamentales, siendo los principales informantes: congresistas, funcionariado parlamentario e integrantes de Sociedad Civil.

El diagnóstico se enfocó en la información del Congreso de Yucatán de la LXII Legislatura<sup>3</sup> concerniente al año calendario 2019. La revisión documental y las entrevistas se llevaron a cabo entre junio y septiembre de 2020. No se abordó la información del año calendario 2020, por ser un año atípico ante la contingencia del COVID-19.

Los hallazgos se presentan en 9 casos asociados a las cuatro dimensiones analizadas sobre Parlamento Abierto en Comisiones.

Dimensión	Casos
 <b>Participación ciudadana</b>	1) Informe extraordinario CODHEY, 2) Comité de seguimiento Préstamo Yucatán Seguro, 3) Participación de sectores empresariales en discusión de presupuesto, 4) Matrimonio igualitario 5) Foro modificación a Ley de adicciones.
 <b>Transparencia del proceso legislativo</b>	6) Documentación de Comisiones en Gaceta Parlamentaria.
 <b>Innovación en el uso de la tecnología</b>	7) Micrositio para iniciativas.
 <b>Integridad y responsabilidad parlamentarias</b>	8) Declaraciones y conflicto de interés. 9) Votaciones.

De los casos asociados a la apertura parlamentaria desde las Comisiones se desprenden recomendaciones generales, que pueden ser útiles para el Congreso de Yucatán y también para otras instancias interesadas.

<sup>3</sup>Composición de la LXII Legislatura (2018 - 2021) por 25 Escaños y Grupo Parlamentario: PRI (10), PAN (6), MORENA (4), PMC (2), PVEM (1), PNA (1) y PRD (1).

El Congreso de Yucatán viene impulsando cambios en su normativa, como la reciente incorporación de elementos de Parlamento Abierto en la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán. El Congreso también realiza acciones para impulsar la implementación del modelo de Parlamento Abierto. Este diagnóstico y sus resultados, por su parte, no buscan establecer un marco valorativo sobre los avances de los 10 principios de Parlamento Abierto sino un acercamiento al trabajo de las comisiones.

Las conclusiones de este ejercicio nos llevaron a proponer una herramienta adicional, dado el contexto inicial que se enfrenta desde las Comisiones para el impulso de la apertura parlamentaria. Este instrumento, que hemos denominado “Herramienta de evaluación sobre Parlamento Abierto desde Comisiones” puede ser utilizada por congresistas, funcionariado legislativo, Sociedad Civil, colectivos y la ciudadanía en general.

**Un agradecimiento a participantes de entrevistas, personas interesadas y entusiastas en la realización de este diagnóstico<sup>4</sup>. A Keila González, Dení Fragoso y Alexis Guillén del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) un agradecimiento especial por la confianza en el financiamiento de este proyecto y por contribuir desde una nueva mirada a la apertura parlamentaria desde el ámbito local.**

Como citar:  
**JADE Sociales (2020).**  
*Diagnóstico de Parlamento Abierto en Yucatán. Una mirada cualitativa desde las Comisiones. Yucatán, México.*

<sup>4</sup>Agradecemos a Beatriz Gil de Congreso Visible (Colombia), Mercedes de los Santos de Directorio Legislativo (Argentina), María Nava de Visión Legislativa y a Lisandro M. Devoto del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (UNAM) por el tiempo y reflexiones compartidas con JADE SOCIALES al inicio de este proyecto.

# Lenguaje ciudadano

## ¿Por qué se llama “Diagnóstico de Parlamento Abierto” este documento?

Porque revisamos una idea que se denomina “Parlamento Abierto”, la cual se relaciona con todas las actividades que se hacen desde cualquier Congreso, pero de una forma más abierta y cercana a la ciudadanía.

## ¿Qué hicimos en este trabajo?

Primero revisamos trabajos similares y luego decidimos darle un giro a lo que se ha venido haciendo sobre Parlamento Abierto. Nos enfocamos en revisar un área específica dentro del Congreso, las Comisiones. En las Comisiones, usualmente divididas por grandes temas, los diputados y diputadas desarrollan buena parte de su trabajo sobre la elaboración de las leyes.

## ¿Por qué lo hicimos?

Para mostrar los avances que se tienen en las formas en que las Comisiones hacen su trabajo, en particular, desde los avances para hacerlo más abierto y cercano a la ciudadanía.

## ¿Cómo lo hicimos?

Nos concentramos en revisar documentos, hacer entrevistas con personas dentro y fuera del Congreso, luego reflexionar sobre la información y presentamos casos para que se pueda conocer de lo que hablamos.

## ¿Cuáles son los principales mensajes?

El Congreso de Yucatán inició un esfuerzo para hacer su trabajo más abierto y cercano a la ciudadanía. En este proceso hay retos y algunos se relacionan con las Comisiones. Aquí se mencionan aspectos de avance, cosas a mejorar y algunas recomendaciones para apoyar ese esfuerzo.

## ¿Por qué es importante el tema?

Porque el Congreso es de todas y todos, necesitamos sentirnos más cercanos a sus actividades y también que el Congreso nos demuestre que quiere colaborar y atender nuestras aportaciones de una forma más cercana.

## ¿Qué puedo usar de este documento?

Si te interesa conocer más sobre Parlamento Abierto hay algunas referencias de páginas y libros. También tenemos una herramienta para que puedas evaluar desde tu conocimiento y experiencia la apertura de las Comisiones.

¡Gracias por aprender!  
Escucha y difunde el  
Audio en Maya aquí:

<https://jadesociales.org/ejes-de-accion/#investigacion>

# Antecedentes y contexto actual

## Diagnósticos previos

En 2014, varias organizaciones de la Sociedad Civil, representantes del Congreso Federal, junto con el Organismo Autónomo Garante del Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del ámbito nacional, firmaron la Declaración<sup>5</sup> de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA). En esta Declaratoria se establecieron los Principios de Parlamento Abierto<sup>6</sup> generados por el grupo de organizaciones de la Sociedad Civil<sup>7</sup> impulsoras de la APA: 1. Derecho a la Información; 2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas; 3. Información parlamentaria; 4. Información presupuestal y administrativa; 5. Información sobre legisladores y servidores públicos; 6. Información histórica; 7. Datos abiertos y no propietarios; 8. Accesibilidad y difusión; 9. Conflictos de interés y; 10. Legislar a favor del gobierno abierto.

Respecto de los estudios sobre Parlamento Abierto en México, encontramos dos tipos: 1) los que abarcan índices, mediciones y métricas sobre el grado de cumplimiento de variables relacionadas con dimensiones y principios de Parlamento Abierto (metodología cuantitativa) y; 2) los estudios de caso (metodología cualitativa) que abordan avances, obstáculos, conocimientos y prácticas entre los elementos vinculados a dimensiones de Parlamento Abierto. **Entre dichos estudios se encuentran:**

- Diagnóstico de Parlamento Abierto de la Alianza para el Parlamento Abierto (APA)<sup>8</sup>
- Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (UNAM)<sup>9</sup>
- Medición de Transparencia en Congresos Locales<sup>10</sup>
- Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa<sup>11</sup>
- Parlamento Abierto en la Asamblea Constituyente de la CDMX<sup>12</sup>
- Parlamento Abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.<sup>13</sup>

En 2017, se realizó el Segundo Diagnóstico de Parlamento Abierto en México con ajustes a las variables estudiadas en 2015. De manera general se encontró que existe un estancamiento en la apertura de información en los órganos

<sup>5</sup>[https://www.senado.gob.mx/Comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion\\_220914.pdf](https://www.senado.gob.mx/Comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf)

<sup>6</sup><https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>

<sup>7</sup>Arena Ciudadana, Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (GESOC), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Impacto Legislativo, OPI, SocialTIC, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa.

<sup>8</sup><https://www.parlamentoabierto.mx/>

<sup>9</sup>Luna Pla, Issa, K. Puente e I.B. Flores, coords. (2018), UNAM, ver bibliografía.

<sup>10</sup>CIMTRA (2011), ver bibliografía.

<sup>11</sup><https://www.transparencialegislativa.org/indice/>

<sup>12</sup>Visión Legislativa (2018), Congreso de la CDMX, ver bibliografía.

<sup>13</sup>Lendo, Tomislav y J. Resina (2016), Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, ver bibliografía.

legislativos y que éstos ni siquiera cumplen a cabalidad las obligaciones normativas. El diagnóstico propone recomendaciones para las instituciones legislativas respecto de: calidad de las páginas web, agrupación de la información de forma intuitiva, inclusión de las obligaciones de la Ley General de Transparencia, datos abiertos, evitar modificaciones en el acceso de información debido a cambios de legislación, rendición de cuentas y participación ciudadana.

En Yucatán encontramos que se han aplicado metodologías cuantitativas y cualitativas sobre Parlamento Abierto. Los estudios han incluido perspectivas académicas y de Sociedad Civil, aportando hallazgos, retos y reflexiones en distintos ámbitos.

### *Diagnósticos de Parlamento Abierto 2015 y 2017 en Yucatán: ¿cómo vamos desde los indicadores?*

Yucatán muestra rangos precarios en los diagnósticos sobre Parlamento Abierto de la APA. En el diagnóstico 2015, Yucatán no obtuvo principios de Parlamento Abierto con rango de Muy satisfactorio;<sup>14</sup> obtuvo dos principios con rango Satisfactorio (derecho a la información, 80% de cumplimiento; accesibilidad y difusión, 67%); obtuvo un principio en rango Insatisfactorio en información parlamentaria con 57% de cumplimiento; obtuvo un principio en rango Muy insatisfactorio en información de legisladores y servidores públicos con 35% de cumplimiento; obtuvo seis principios en rango de No cumple (participación ciudadana, información presupuestal y administrativa, información histórica, datos abiertos, conflicto de intereses y no ejecuta acciones a favor de gobiernos abiertos).

En el diagnóstico 2017, mejoró en dos principios, derecho a la información (al pasar de Satisfactorio a Muy Satisfactorio) y en participación ciudadana y rendición de cuentas (al pasar de No cumple a Muy Insatisfactorio), disminuyó en cuatro principios (información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, accesibilidad y difusión) y permaneció igual en el incumplimiento de cuatro principios (información histórica, datos abiertos, conflicto de interés y legislación a favor del gobierno abierto). Estos hallazgos impulsan el contexto actual de las mejoras que se están implementando sobre Parlamento Abierto.

---

<sup>14</sup>Ver metodología en: <https://www.parlamentoabierto.mx/>

### *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (UNAM) sobre Yucatán: ¿cómo vamos desde las prácticas?*

El estudio del Observatorio abordó casos de distintas entidades federativas del país de forma cualitativa. En Yucatán fueron dos casos: 1) el Proceso de selección del Fiscal General del Estado de Yucatán y 2) la Reforma a la Ley de Transporte de Yucatán, sobre Transporte Contratado a través de Plataformas Tecnológicas. El marco de análisis desarrollado por Puente, Khemvirg e I. Luna Pla (2019) se basa en cuatro dimensiones de Parlamento Abierto (transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, innovación tecnológica e integridad parlamentaria) asociadas a las funciones del Congreso.

#### **Buenas prácticas encontradas en el Congreso de Yucatán:**

- Disponibilidad de dictámenes elaborados por las Comisiones, la Gaceta Legislativa y el Diarios de los Debates.
- Sistema de búsqueda accesible y que muestra información relevante sobre leyes y su tramitación parlamentaria.
- Vinculación de demandas ciudadanas y grupos involucrados en el procedimiento legislativo.
- Justificación, en el dictamen, de las razones para la aprobación de la iniciativa.
- Sesiones de Comisiones y del Pleno abiertas al público. Uso de redes sociales durante la discusión.
- Transmisión en vivo y disponibilidad de videos de sesiones en Pleno y Comisiones en el Canal de YouTube del Congreso de Yucatán.
- Disponibilidad de información sobre los legisladores (\*sólo de la Legislatura en curso).

#### **Áreas de oportunidad encontradas en el Congreso de Yucatán:**

- Tener disponibilidad de toda la información generada de la actividad legislativa y que se establece en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Las iniciativas de ley, puntos de acuerdo, con fecha de recepción y Comisiones a las que se turnaron.
- Realización de foros, consultas públicas y fomento a la participación directa o indirecta en discusiones en Comisiones y en Pleno.
- Analizar las consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la Sociedad Civil.
- Mostrar información en formato de datos abiertos.
- Publicar y divulgar información sobre la gestión, administración y

gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: Comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

- Actualizar la información del micrositio de transparencia del Congreso de Yucatán.

## Congreso de Yucatán en 2020: Ruta de Parlamento Abierto

El Parlamento Abierto en Yucatán ha encontrado sus espacios de mejora a partir de los diagnósticos y los cambios en el contexto local de los últimos años. El tema de Parlamento Abierto se encuentra en la normativa del estado de Yucatán desde 2016, ya que en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Yucatán se incluyen, en el Artículo 48, las competencias específicas al Congreso del Estado en materia de Gobierno Abierto.<sup>15</sup>

En 2017, el colectivo Ya Basta -que se conforma por organizaciones locales de la Sociedad Civil y ciudadanía- presentó la agenda ciudadana que incluye el tema de Parlamento Abierto: **“Presentar y promover la aprobación de la correspondiente Iniciativa de Ley para adoptar en el Congreso del Estado de Yucatán, los principios y acciones de Parlamento Abierto propuestos por la Alianza para el Parlamento Abierto en México”**<sup>16</sup> así como el seguimiento al cumplimiento de dicha agenda. En julio 2019, por otra parte, se firmó la Declaratoria de Gobierno Abierto<sup>17</sup> con el Gobierno de Yucatán desde el gobierno municipal de Mérida y el gobierno estatal, mostrando un cambio más hacia la apertura gubernamental en Yucatán.

En noviembre de 2019, se presentó en el Congreso de Yucatán una iniciativa para establecer como obligatorias las prácticas de Parlamento Abierto, con reformas a la Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán. La iniciativa señala que el Congreso del Estado basará el desarrollo de sus actividades en el sistema de Parlamento Abierto. Finalmente, el 9 de junio de 2020 se aprobaron las modificaciones a la Ley de Gobierno del Poder Legislativo que incluye lo relacionado con el Parlamento Abierto<sup>18</sup>. Para promover el modelo de Parlamento Abierto en Yucatán, el Congreso del Estado ha colaborado a la fecha con distintas instancias y organizaciones.

<sup>15</sup> <http://www.inaipyucatan.org.mx/Transparencia/portals/0/Pdf/reglamentoleyes/06.Pdf>

<sup>16</sup> Información de integrantes del colectivo y la agenda ciudadana se encuentra disponible en línea: <https://www.yabastayucatan.com/proyecto-ciudadano-ya-basta-no-a-la-corrupcion-cero-tolerancia-a-la-impunidad/>

<sup>17</sup> <https://jadesociales.org/wp-content/uploads/2020/02/Declaraci%C3%B3n-Conjunta-para-la-Implementaci%C3%B3n-de-Acciones-para-un-Gobierno-Abierto.pdf>

<sup>18</sup> <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/02/2012/DIGESTUM02034.pdf>

## Justificación y objetivos

Jade Propuestas Sociales y Alternativas al Desarrollo A. C. (JADE SOCIALES)<sup>19</sup> y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés)<sup>20</sup> a partir del trabajo que realizamos a nivel local, acordamos colaborar con el objetivo de generar un Diagnóstico de Parlamento Abierto para Yucatán.

Desde JADE SOCIALES resultó indispensable contribuir con estudios y diagnósticos sobre Parlamento Abierto bajo un enfoque alternativo, que permitiera profundizar en los espacios poco explorados sobre la apertura parlamentaria tomando en cuenta las dinámicas de distintos actores, incluyendo la Sociedad Civil, colectivos y la ciudadanía. A partir de reflexiones sobre diagnósticos previos, sus metodologías, conversaciones con expertos y hallazgos encontrados previamente sobre Yucatán, JADE SOCIALES aporta con una mirada cualitativa, que explora el Parlamento Abierto desde las Comisiones del Congreso desde cuatro dimensiones: la participación ciudadana, la transparencia del proceso legislativo, la innovación en el uso de la tecnología, así como la integridad y responsabilidad parlamentarias.

Esta propuesta no busca establecer un marco valorativo sobre los avances de los 10 principios de Parlamento Abierto, en cambio, ofrece nueva información para entender ¿en qué casos se pueden identificar algunos principios de acción? ¿cuáles son las áreas de mejora o recomendaciones a partir de los casos? ¿quiénes son los actores o prácticas involucradas? ¿cómo se puede avanzar en la apertura parlamentaria desde formas alternativas? ¿qué herramientas son pertinentes y complementarias para el momento actual de apertura parlamentaria?

Las metodologías asociadas a los avances de Parlamento Abierto de la APA son otra forma de impulsar la apertura parlamentaria en Yucatán y el país, por lo que estamos conscientes que otros esfuerzos abonarán en esa dirección en el futuro cercano.

<sup>19</sup>Organización de la Sociedad Civil local, sin fines de lucro, que incluye entre sus objetivos la investigación e incidencia, firmante de la Declaratoria de Gobierno Abierto en el Estado y cofundadora de la Red de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en Yucatán (REDGADY). Ver información en <https://jadesociales.org/>.

<sup>20</sup><https://www.ndi.org/>.

**Los objetivos de este diagnóstico son:**

**General:** Conocer la situación actual del Parlamento Abierto en el Congreso de Yucatán desde un enfoque alternativo, asociado a las Comisiones y sus prácticas de apertura parlamentaria.

**Específicos:** 1. Identificar buenas prácticas y áreas de mejora para la apertura parlamentaria asociadas con las Comisiones del Congreso; 2. Generar recomendaciones para promover la apertura parlamentaria en las Comisiones y el Congreso y; 3. Promover el uso de herramientas que faciliten la apertura parlamentaria y la implementación del Parlamento Abierto desde las Comisiones.

## Metodología

### Estudio de casos

El enfoque del diagnóstico es cualitativo. El alcance de la metodología por estudio de caso permite analizar el Parlamento Abierto a partir del trabajo de las Comisiones del Congreso de Yucatán, identificar buenas prácticas, áreas de mejora y emitir recomendaciones. De acuerdo con Robert Yin el estudio de caso como método de investigación se emplea en muchas situaciones, para contribuir en conocimientos a nivel individual, grupal, organizacional, social y otros fenómenos relacionados con la psicología, sociología, ciencia política, negocios y educación entre otras disciplinas (Yin, 2009). En fases exploratorias de investigación se incluyen cuestionamientos sobre el “cómo”, “qué” o “por qué” de aspectos que requieren de explicaciones, más que cuestionamientos sobre el “cuándo”, “cuánto”, “dónde” que abordan asuntos de incidencia o frecuencia en los fenómenos investigados (Yin, 2009). Robert Stake como uno de los principales especialistas en la metodología de investigación con estudio de casos plantea distintas aproximaciones (Stake, 1999). Entre los tipos de estudio de caso que refiere se encuentran el “intrínseco”, que se enfoca en comprender un caso, sin el interés de aprender sobre otros casos a partir de éste; por otra parte, está el tipo “instrumental”, donde existe una situación paradójica o una cuestión que se profundiza y con ello se comprende dicha situación, la cual puede ser útil para otros casos (Stake, 1999). En

este diagnóstico se retoma el uso de casos instrumentales, cuyos hallazgos pueden ser útiles para contextos más amplios. Las ventajas del estudio de caso es que permite abordar temáticas, actores, periodos, procesos y dimensiones de Parlamento Abierto según el marco analítico relevante.

## Dimensiones de análisis

Para el marco de análisis se retoma el concepto teórico propuesto por ParlAmericas que define al Parlamento Abierto como: *“una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria”*.<sup>21</sup> Desde esta definición de Parlamento Abierto de ParlAmericas y considerando el análisis conceptual de Puente, Khemvirg e I. Luna Pla (2019) se retoman las siguientes dimensiones para este diagnóstico.

<sup>21</sup>Institución que promueve la Diplomacia Parlamentaria en el Sistema Interamericano, compuesta por 35 legislaturas nacionales de Norte, Centro y Sudamérica y el Caribe. Información disponible en <http://parlamericas.org/es/open-parliament/about-opn.aspx>

**Transparencia y acceso a la información.** - Derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información de interés público a través de mecanismos para su divulgación confiable, en conformidad con las solicitudes de dicha información. **Rendición de cuentas.** - Deber de todo funcionario (a) público de explicar, justificar, fundamentar y comunicar las decisiones y acciones que toma sobre recursos públicos. **Participación ciudadana.** - Involucramiento activo de las y los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos que tienen repercusión en sus vidas. **Ética y probidad.** - Las más elevadas normas de integridad que las personas deben cumplir mientras se desempeñan como servidoras/es públicos.

**Tabla 1.**

*Marco de análisis, Parlamento Abierto desde las Comisiones del Congreso de Yucatán*

Dimensión	Justificación	Alcance operativo-conceptual	Categorías de análisis
 <p><b>1. Participación ciudadana en el proceso legislativo en Comisiones</b></p>	<p>Dimensión más significativa para el estudio desde las Comisiones y su relevancia para la apertura parlamentaria.</p> <p>Participación ciudadana asociada a los espacios de incidencia de Sociedad Civil dentro del Congreso, durante el proceso legislativo del trabajo en Comisiones.</p>	<p>Se aplica a nivel de espacios, mecanismos, actores y prácticas desde las Comisiones, en materia de participación ciudadana en el proceso legislativo.</p> <p>Puente, Khemvirg e I. Luna Pla (2019:11): <i>Debido a que en la etapa de discusión del proceso legislativo la Sociedad Civil puede tener una participación más activa, las Comisiones representan un punto de entrada para la participación de los ciudadanos en el quehacer parlamentario.</i></p>	<p><b>1.1</b> Mecanismos<sup>22</sup> de participación ciudadana identificados en Comisiones</p> <p><b>1.2</b> Actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en Comisiones</p> <p><b>1.3</b> Temáticas identificadas en Comisiones</p> <p><b>1.4</b> Prácticas de participación ciudadana en Comisiones</p>
 <p><b>2. Transparencia del proceso legislativo de Comisiones</b></p>	<p>En métricas y estudios previos se identifican conceptos asociados a la transparencia, sobre información (parlamentaria, presupuestaria, administrativa), su disponibilidad, acceso o ausencia, por lo cual es una dimensión analítica que permite profundizar elementos sobre la información de las Comisiones.</p>	<p>Se aplica a nivel del proceso legislativo de las Comisiones, asociado a su documentación, difusión y accesibilidad.</p> <p>Relacionada con la definición de (Carey 2003; Heald, 2003) citada por Puente, Khemvirg e I. Luna Pla (2019: 11) sobre: <i>disponibilidad de información hacia los ciudadanos y los grupos sociales, sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa de todas las transacciones y decisiones que se derivan de las actividades y procesos legislativos.</i></p>	<p><b>2.1</b> Información de Comisiones (integrantes, funciones, cargos) y su trabajo parlamentario (orden del día, dictámenes, convocatorias, versiones estenográficas)</p> <p><b>2.2</b> Prácticas identificadas de seguimiento y difusión de trabajo en Comisiones</p> <p><b>2.3</b> Actores involucrados en seguimiento y difusión de trabajo en Comisiones</p>

<sup>22</sup>En general, prevalece una distinción analítica entre mecanismos y prácticas. Los mecanismos se abordan como instrumentos de carácter formal asociados a diseños institucionales y normativos, mientras que las prácticas se relacionan con espacios, costumbres y comportamientos de carácter temporal e informal asociados a agentes e instituciones.

Dimensión	Justificación	Alcance operativo-conceptual	Categorías de análisis
 <p><b>3. Innovación en el uso de tecnología</b></p>	<p>En métricas y estudios previos se asocia al uso de datos abiertos, software, acceso y difusión desde plataformas digitales.</p>	<p>Se aplica al nivel de las prácticas y canales de comunicación del Congreso y congresistas respecto a los trabajos legislativos.</p> <p>Desde la perspectiva de Puente, Khemvirg e I. Luna Pla (2019: 11) citando a la Unión Interparlamentaria (2016), <i>sobre las tecnologías de información y comunicación como un facilitador para la apertura... y un canal clave para comunicarse con ciudadanos.</i></p>	<p><b>3.1</b> Información sobre las redes sociales del Congreso y de Comisiones.</p> <p><b>3.2</b> Difusión del trabajo parlamentario desde páginas de internet y redes sociales.</p> <p><b>3.3</b> Prácticas en el uso de tecnologías para promover el acceso y difusión del trabajo en Comisiones.</p>
 <p><b>4. Integridad y responsabilidad parlamentarias</b></p>	<p>Dimensión que integra aspectos de otros estudios para la apertura parlamentaria, sobre principios asociados a promover el parlamento y gobierno abierto o fenómenos relacionados con el conflicto de interés y la ética parlamentaria.</p>	<p>Se aplica a las acciones y prácticas asociadas a congresistas desde su trabajo legislativo.</p> <p>Noción de Puente y I. Luna Pla (2019:12) citando estudios previos de la autora: <i>Es decir, no basta con que los ciudadanos incidan en la toma de decisiones si el comportamiento de los legisladores es una barrera para el fortalecimiento del régimen democrático (Puente, 2017a).</i></p>	<p><b>4.1</b> Obligaciones de congresistas en materia de responsabilidades como servidores públicos.</p> <p><b>4.2</b> Prácticas identificadas desde Comisiones sobre integridad y responsabilidad parlamentaria (ética parlamentaria, promoción de apertura parlamentaria).</p> <p><b>4.3</b> Reformas a la ley y reglamento del Congreso relacionados con integridad y responsabilidad parlamentaria.</p>

Sobre la transparencia en las Comisiones, desde un estudio de rendición de cuentas y el poder legislativo en México se menciona que: “Las actividades en Comisiones son poco transparentes, su desempeño no es sancionado por ninguna instancia interna, los reportes sobre sus asistencias no son públicos y los criterios de justificación son aún más discrecionales.” (Casar et al 2010:12). Por otra parte, la participación ciudadana encuentra un espacio necesario e importante en el trabajo de las Comisiones. De acuerdo con (Luna Pla, Puente y Flores, 2018): “El punto de entrada para la participación directa de los ciudadanos en el quehacer parlamentario son las Comisiones legislativas, ya que se puede recibir la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores externos de las Comisiones legislativas, pero también de cualquier ciudadano interesado en conocer las deliberaciones y participar en ellas para aportar alguna información que considere pertinente para el proceso.” (Luna Pla, Puente y Flores, 2018:14).

En síntesis, el análisis del Parlamento Abierto desde las Comisiones es novedoso y permite identificar prácticas a nivel local relevantes para conocer sobre elementos del modelo de Parlamento Abierto, que abordan la

transparencia, la participación ciudadana, la innovación en el uso de tecnología, así como la Integridad y responsabilidad parlamentarias, bajo visiones de actores gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en ese entorno de acción legislativa.

Las dimensiones han sido abordadas de forma cualitativa para el Congreso de Yucatán por el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (UNAM), lo que también permite reflexionar sobre hallazgos previos. Adicionalmente, las dimensiones analíticas se vinculan con algunas mediciones -de grado insatisfactorio- bajo los principios de Parlamento Abierto de la metodología APA, sobre: 1) Participación ciudadana, 2) Datos abiertos, software público y accesibilidad (asociados a Innovación en el uso de tecnología), 3) Acciones a favor de gobierno abierto, conflicto de interés (asociados a integridad y responsabilidad parlamentaria) y 4) Derecho a la información, Información parlamentaria, de legisladores, presupuestaria y administrativa (asociados a Transparencia).

## Selección de Comisiones

De acuerdo con la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, las Comisiones Permanentes se encargan del estudio, análisis, investigación, consulta, debate y dictamen de los asuntos que les sean turnados, de manera individual o conjunta<sup>23</sup> y durante 2019 -año base para este diagnóstico- se identificaron en el Congreso de Yucatán 16 Comisiones Permanentes, las cuales realizaron un total de 146 sesiones.

**Tabla 2.**  
*Comisiones Permanentes del Congreso de Yucatán, sesiones e integrantes, 2019*

No.	Comisión Permanente	Número de sesiones	Número de integrantes
1	Puntos constitucionales y Gobernación.	35	9
2	Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal	21	9
3	Vigilancia de la Cuenta Pública, Transparencia y Anticorrupción	20	9
4	Justicia y Seguridad Pública	16	9
5	Educación, Ciencia y Tecnología	9	7
6	Salud y Seguridad Social	8	7
7	Desarrollo Urbano, Vivienda e Infraestructura	8	7
8	Derechos Humanos	8	7
9	Igualdad de Género	6	7
10	Desarrollo Económico y Fomento al Empleo	5	7
11	Medio Ambiente	3	7
12	Arte y Cultura	2	7
13	Cultura Física y Deporte	2	7
14	Desarrollo Agropecuario	1	7
15	Desarrollo Municipal, Regional y Zonas Metropolitanas	1	7
16	Para el respeto y preservación de la Cultura Maya	1	7

**Fuente:** *Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Yucatán.*

<sup>23</sup>De acuerdo con el Artículo 44 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán.

**Tabla 3.**  
*Criterios para la selección de Comisiones*

**Fuente:** Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

Se diseñaron tres criterios para la selección de las Comisiones a partir de la información relacionada con sus objetivos, trabajo y alcances.<sup>24</sup>

No.	Criterio	Descripción
A	Trabajo desde la Comisión	Número de sesiones (tres rangos): menor de 5, entre 6-15 y mayores de 15
B	Principales funciones de la Comisión	Legislativa, Presupuestaria, Administrativa, Control (4 funciones según literatura <sup>25</sup> )
C	Relevancia del alcance temático de la Comisión	Temas que afectan directamente a un amplio número de individuos, grupos y organizaciones

Se identificaron tres aspectos en la aplicación de los criterios. Primero, las Comisiones con bajo número de sesiones fueron descartadas por los insumos existentes. Segundo, las Comisiones cumplen distintas funciones y en ocasiones se identifican prioritariamente con alguna de ellas (por ejemplo, la Comisión de Presupuesto con la función presupuestaria, mientras que la Comisión de Cuenta Pública, con la de control). Tercero, por la cantidad de trabajo y función prioritaria (legislativa) hay una Comisión atípica, que es la Comisión de Puntos constitucionales y Gobernación que tiene el mayor número de sesiones. En consecuencia, se privilegió el criterio C, sobre la relevancia del alcance temático, para la selección final de las Comisiones.

Las Comisiones Permanentes seleccionadas para este diagnóstico son dos: la Comisión de Derechos Humanos (DDHH) y la Comisión de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal (Presupuesto). Ambas Comisiones tienen características distintas (funciones primordiales, número de sesiones y temáticas relevantes) que hacen complementarias sus perspectivas en este diagnóstico.

La Comisión de Derechos Humanos está vinculada primordialmente con la función administrativa y de control, mientras que la Comisión de Presupuesto lo está prioritariamente con la función presupuestaria y de control, y ambas con la función legislativa.

Lo más importante, desde la perspectiva de la apertura parlamentaria, es que

<sup>24</sup>Un estudio comparativo de parlamentos nacionales realizado por la Unión Interparlamentaria señala que las Comisiones existen en 88 parlamentos del mundo. Una Comisión ofrece un entorno que facilita el examen pormenorizado de los proyectos de ley, la supervisión de las actividades del gobierno y la interacción con el público y los actores externos, en el estudio se indica que “una parte significativa de la labor parlamentaria ahora se lleva a cabo en las Comisiones más que en la cámara originaria” (UIP, 2007:15).

<sup>25</sup>De acuerdo con Puente, Khemvirg e I. Luna Pla (2019).

por las temáticas que abordan, dichas Comisiones son representativas de procesos de participación ciudadana bajo distintas dinámicas, dado que el presupuesto y los derechos humanos son temas que afectan directa e indirectamente a un amplio número de individuos, grupos, organizaciones e instituciones.

### **Comisión de Derechos Humanos (DDHH).**

Tiene por objeto analizar y dictaminar todos los asuntos relacionados con los derechos humanos en el estado; así como la vigilancia de los derechos de los sujetos comprendidos en los grupos vulnerables por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad o discapacidad, que se encuentren en una situación de mayor indefensión; así como la protección y defensa de los derechos humanos, en lo referente a:

- a) La igualdad de oportunidades para las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o desventaja por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad o discapacidad;
- b) Los derechos de las niñas, niños y jóvenes, relativos a su desarrollo integral;
- c) La legislación relativa a los derechos, protección, apoyo, reconocimiento y desarrollo de las personas adultas mayores, tendientes a mejorar su calidad de vida;
- d) Lo relativo a los derechos de las personas con discapacidad y su integración a la sociedad;
- e) Los asuntos relacionados con el fortalecimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad;
- f) La vigilancia del cumplimiento de la política estatal en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, así como la integración y funcionamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- g) Los que se refieran a la expedición de reformas, adiciones y derogaciones de la legislación estatal de la materia, e
- h) Implementar las reformas constitucionales en materia de derechos humanos; desarrollar acciones para prevenir violaciones a los derechos humanos; proponer acciones para el fortalecimiento de las políticas públicas del Estado en materia de derechos humanos.

**Fuente:** Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán.

**Tabla 4.**  
*Integrantes de la  
Comisión Permanente  
de DDHH*

Partido Político	Cargo en la Comisión	Nombre
PRI (Distrito XI)	Presidenta	C. María Teresa Moisés Escalante
PAN (Plurinominal)	Vicepresidenta	C. Kathia María Bolio Pinelo
PRI (Distrito XIII)	Secretario	C. Luis Enrique Borjas Romero
PRD (Plurinominal)	Secretario	C. Mario Alejandro Cuevas Mena
PRI (Distrito XIII)	Vocal	C. Felipe Cervera Hernández
MC (Plurinominal)	Vocal	C. Silvia América López Escoffié
MORENA (Plurinominal)	Vocal	C. Leticia Gabriela Euan Mis**

**Fuente:** *Elaboración propia con datos del Congreso del Estado de Yucatán.*

\*Se conforma por 7 congresistas y éstos participan en, al menos, otras 7 Comisiones permanentes o especiales.

\*\*Congresista que pertenece a ambas Comisiones seleccionadas para el estudio.

#### **Comisión de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal.**

Tiene por objeto estudiar, analizar y dictaminar, sobre los asuntos relacionados con la legislación en materia fiscal, hacendaria y patrimonial del Estado y los municipios, en lo referente a:

- a) Las iniciativas de leyes, decretos y reformas a la legislación en materia fiscal;
- b) El Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado;
- c) Cuestiones de finanzas públicas estatales y municipales; y
- d) Las solicitudes que afecten de alguna forma el patrimonio del Estado o los municipios, así como la autorización de financiamientos y afectación de ingresos del Poder Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos.

**Fuente:** *Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán.*

**Tabla 5.**

*Integrantes de la  
Comisión Permanente de  
Presupuesto, Patrimonio  
Estatal y Municipal*

Partido Político	Cargo en la Comisión	Nombre
<b>PAN</b> (Distrito II)	Presidente	C. Víctor Merari Sánchez Roca
<b>PRI</b> (Distrito XII)	Vicepresidenta	C. Lizzete Janice Escobedo Salazar
<b>PAN</b> (Plurinominal)	Secretaria	C. Rosa Adriana Díaz Lizama
<b>PRI</b> (Distrito IX)	Secretaria	C. Lila Rosa Frías Castillo
<b>PRI</b> (Distrito XV)	Vocal	C. Warnel May Escobar
<b>MC</b> (Distrito IV)	Vocal	C. María de los Milagros Romero Bastarrachea
<b>MORENA</b> (Plurinominal)	Vocal	C. Leticia Gabriela Euan Mis
<b>PRI</b> (Distrito VI)	Vocal	C. Marcos Nicolás Rodríguez Ruz
<b>PRI</b> (Distrito X)	Vocal	C. Mirthea del Rosario Arjona Martín

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Congreso de Yucatán.

\*Se conforma de 9 congresistas y éstos participan en, al menos, otras 5 Comisiones permanentes o especiales.

## Técnicas, instrumentos y periodo de estudio

Para la recolección de información del diagnóstico se emplearon dos técnicas: revisión documental y entrevistas.

### Revisión documental.

La revisión documental se desarrolló mediante dos instrumentos, las consultas vía web de contenidos en páginas, comunicados, audios, videos, normatividad y demás documentación relevante en línea. Las fuentes consultadas fueron las siguientes:

**Tabla 6.**

### Documentos o fuentes de Revisión documental

#### Documento o fuente

Documento o fuente	
Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán	Otras listas de asistencia a sesiones de Comisiones
Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán	Actas de sesión de Comisiones y dictámenes
Acuerdo del H. Congreso de Yucatán sobre modelo de Parlamento Abierto	Información de votaciones
Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Yucatán	Comunicados de Prensa del H. Congreso de Yucatán
Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos del Estado de Yucatán	Otros registros de sesiones de Comisiones (grabaciones, videos)
Reglamento de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Yucatán	Informes anuales de Comisiones
Organigrama del H. Congreso de Yucatán	Diario de debates del Pleno
Descripción de puestos del H. Congreso de Yucatán	Directorio del H. Congreso de Yucatán
Código de Ética y Conducta del H. Congreso de Yucatán	Agenda de Actividades del H. Congreso de Yucatán
Convocatorias de sesiones de Comisiones	Página web del H. Congreso de Yucatán (secciones de difusión y contacto)
Orden del día de sesión de Comisiones	Cuentas de redes sociales de congreso y congresistas
Listas de asistencia de congresistas a sesiones de Comisiones	Declaración de conflicto de interés de congresistas o similar

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de Yucatán.

Adicionalmente, se utilizó un segundo instrumento de recolección de información, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) (<https://www.plataformadetransparencia.org.mx>), donde se realizaron solicitudes de información y revisión de obligaciones de transparencia específicas desde los apartados correspondientes al Congreso de Yucatán.

### Entrevistas

La otra técnica se basó en entrevistas con actores clave. Mediante entrevistas semi estructuradas dirigidas a actores gubernamentales y no gubernamentales que proporcionaron información para el diagnóstico. Los principales informantes fueron congresistas, funcionariado parlamentario e integrantes de Sociedad Civil y colectivos. Todas las entrevistas se realizaron vía remota.

**Actores gubernamentales.** De los actores gubernamentales del Congreso, entraron en el perfil de informantes, tanto congresistas de las Comisiones seleccionadas como funcionariado legislativo de áreas clave. Adicionalmente, se tuvo la participación de informantes a cargo de la transparencia y acceso a la información del ámbito local.

**Actores no gubernamentales.** Se entrevistó a integrantes de organizaciones de la Sociedad Civil y colectivos que participaron durante 2019 con el Congreso y/o con las Comisiones respectivas. La selección de personas participantes se realizó a partir de la información otorgada por congresistas y/o derivado de la revisión documental.

### Periodo de estudio

El diagnóstico se enfocó en la información del Congreso de Yucatán de la LXII Legislatura<sup>26</sup> concerniente al año calendario 2019, que incluye el segundo y tercer periodo de su primer año legislativo (enero-abril y mayo-julio 2019) así como el primer periodo del segundo año legislativo (septiembre-diciembre, 2019). La selección del periodo es representativa del trabajo parlamentario, una vez que la LXII Legislatura fue instalada y posterior al periodo de inicio de labores durante 2018. La revisión documental y las entrevistas se llevaron a cabo entre los meses de junio a septiembre de 2020.

<sup>26</sup>Composición de la LXII Legislatura (2018 - 2021) por 25 Escaños y Grupo Parlamentario: PRI (10), PAN (6), MORENA (4), PMC (2), PVEM (1), PNA (1) y PRD (1).

No se abordó la información documentada del año calendario 2020, principalmente, porque es un año atípico y el Congreso no ha operado de manera usual a causa de la contingencia del COVID-19, sin embargo, personas entrevistadas mencionaron actividades e información relacionada con el año 2020. En general, el contexto del COVID-19 no sólo ha afectado a congresistas, sino a distintas dinámicas gubernamentales y de actores sociales, incluyendo Sociedad Civil, colectivos y ciudadanía.

### Integración y triangulación de hallazgos

Los hallazgos se presentan mediante casos asociados a las dimensiones del diagnóstico. Para integrar un caso, se requirió la validación de hallazgos mediante un proceso de triangulación, que incluyó fuentes de información documental y las entrevistas.

#### ¿Cómo se identifica un hallazgo relevante?

Mediante la triangulación entre distintas fuentes (documentales o entrevistas)

#### *Ejemplo: Dimensión 1.*

Info documental 1... + Informante 1 y/o info documental X... = Hallazgo relevante, categoría 1.1  
 Info documental 2... + Informante 2 y/o info documental Y... = Hallazgo relevante, categoría 1.2  
 Info documental 3... + Informante 3 y/o info documental Z... = Hallazgo relevante, categoría ...

#### *En su caso, mediante triangulación adicional entre informantes*

Informante 1 ... + Informante X .... = Hallazgo relevante, categoría 1.1  
 Informante 2 ... + Informante Y .... = Hallazgo relevante, categoría 1.2  
 Informante 3 ... + Informante Z .... = Hallazgo relevante, categoría ...

#### *En su caso, mediante triangulación adicional entre fuentes documentales*

Info documental 1... + info documental X... = Hallazgo relevante, categoría 1.1  
 Info documental 2... + info documental Y... = Hallazgo relevante, categoría 1.2  
 Info documental 3... + info documental Z... = Hallazgo relevante, categoría ...

\*El proceso de triangulación de información inició a partir de la revisión documental y/o las entrevistas a actores gubernamentales y

Fuente: Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

no gubernamentales.

\*\*Se agrupa información mencionada en entrevistas y/o encontrada durante la revisión documental, en caso de que alguna no haya sido señalada o encontrada, se retoma para confirmar la información a presentar.

\*\*\*Existe trazabilidad de la información desde casos y hallazgos, a partir de distintas fuentes de información, es decir, los hallazgos no están sujetos a una sola fuente de información.

### ¿Cómo se integra un caso representativo para una dimensión?

Al identificar “hallazgos relevantes” desde las categorías de análisis de dicha dimensión.

#### Ejemplo: Dimensión 1.

Hallazgo 1 ... Categoría de análisis 1.1	}	Caso A
Hallazgo 2 ... Categoría de análisis 1.2		
Hallazgo 3 ... Categoría de análisis 1.3		
...		
... Caso B		
... Caso C		
...		
... Dimensión 2		
... Caso X		
... Caso Y		
... Caso Z		

Fuente: Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

### ¿Cómo se presentan las buenas prácticas, áreas de mejora y recomendaciones de los hallazgos?

Desde los casos A, B, C, en la dimensión analizada.

#### Ejemplo: Dimensión 1.

Hallazgo 1 ...	}	Caso A (buenas prácticas, áreas de mejora y recomendaciones)
Hallazgo 2 ...		
Hallazgo 3 ...		

Fuente: Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

Desde este formato, se identifican hallazgos, buenas prácticas, áreas de mejora y recomendaciones dentro del contexto del caso, bajo la dimensión de análisis respectiva.

### Límites metodológicos

El levantamiento de información se llevó a cabo del 1 de junio al 5 de septiembre de 2020, durante la contingencia por la pandemia de COVID-19, por lo que se utilizaron herramientas vía remota, con el objetivo de contar con la mayor participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales respetando el distanciamiento social. La revisión documental no tuvo cambios metodológicos, dado que se planteó de forma remota desde un inicio. Otros limitantes pueden estar asociados a los cambios en procesos institucionales y comportamientos de los actores clave, ajenos a los responsables del diagnóstico, a causa del COVID-19.

## Hallazgos y recomendaciones desde las Comisiones

El entorno de los hallazgos se relaciona con escenarios más amplios, donde se ubican procesos organizacionales, normativos, de cultura política, servicio público, activismo ciudadano, cambio tecnológico y otros más, que los distintos actores manifiestan al conocer o reencontrarse con el tema de Parlamento Abierto.

Las nociones de participación ciudadana, transparencia, innovación tecnológica e integridad parlamentaria se identifican en un mosaico de conceptos y acciones. Cabe destacar que en voz de los actores clave: congresistas, funcionariado parlamentario e integrantes de Sociedad Civil, a partir de un mapa de conceptos<sup>27</sup> recuperamos los términos de “información”, “transparencia” y “ley” que acompañaron las primeras nociones de “Parlamento Abierto” en las personas entrevistadas.

<sup>27</sup>Los mapas de conceptos se elaboraron a partir de la información proveniente de entrevistas mediante el software Atlas.ti®, usado para análisis de datos cualitativos.





## Participación ciudadana en el proceso legislativo de Comisiones

### *Informe extraordinario de la Glosa Presidente CODHEY en reunión de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos*

La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de Yucatán solicitó a la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (CODHEY) realizar una sesión de rendición de cuentas adicional al informe que por ley está obligado a presentar en el Pleno, por lo que se le convocó a una sesión de trabajo al interior de la Comisión. Dicha reunión estuvo acompañada por integrantes de Sociedad Civil que proporcionaron diversos cuestionamientos que fueron realizados por congresistas integrantes de la Comisión.

Esta práctica de participación ciudadana mediante una actividad presencial que permite involucrar a la ciudadanía y a la Sociedad Civil requiere que se haga visible, se documente y haga transparente ya que al solicitar la información del número de participantes y de consideraciones enviadas, se reportó por parte del Congreso de Yucatán que no se encontró información.



#### **Dimensión: Participación ciudadana en el proceso legislativo de Comisiones**

##### **Caso 1: Informe extraordinario de la Glosa Presidente CODHEY en reunión de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos**

#### **Normativa**

37a LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII, 37b LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII; LTAIPEY\_Art\_47\_Fr\_II y Art\_48\_Fr\_I

#### **Hallazgos por categoría**

#### **1.1 Mecanismos de participación ciudadana identificados en Comisiones**

No se identificó un mecanismo asociado a este caso.

#### **1.2 Actores gubernamentales y no gubernamentales en Comisiones**

Sociedad Civil desde una actividad presencial, CODHEY como Órgano Autónomo del Estado de Yucatán.

#### **1.3 Temáticas identificadas en Comisiones**

Seguimiento de la legislación y la política gubernamental de Derechos Humanos desde el Órgano Autónomo garante.

#### **1.4 Prácticas de participación ciudadana en Comisiones**

Envío de comentarios a congresistas de la Comisión.  
Participación en reuniones de trabajo de la Comisión.

##### **Buenas prácticas**

Apertura de un espacio desde el trabajo de la Comisión tradicionalmente inexistente, ya que la glosa se presenta en el Pleno del Congreso.

##### **Áreas de mejora**

Visibilizar la práctica en el reporte de mecanismos de Participación en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) o de manera proactiva.

Reportar el registro en listas de asistencias, y documentar la invitación a organizaciones de la Sociedad Civil a participar.

Difundir información acerca de la apertura del espacio, a los grupos y ciudadanía, a fin de garantizar que estén debidamente informados y preparados de manera oportuna para participar en el proceso.

Las interacciones se realizan de manera no formal, por lo que se invisibilizan la participación en este espacio en los registros institucionales por lo que la información debería estar disponible en el sitio web del Congreso.

##### **Recomendaciones**

Incluir las prácticas en el reporte de la PNT y/o de manera proactiva en lo relacionado con las Comisiones. Estandarización de formatos de participación ciudadana para presentación de informes, glosa o similares desde las Comisiones.

Implementar un directorio que facilite la comunicación directa con las organizaciones de la Sociedad Civil y ciudadanía para hacer llegar la información oportuna para su participación en las Comisiones.

Institucionalizar y documentar las prácticas de participación ciudadana desarrolladas en las mesas de trabajo y reuniones de las Comisiones (cuando no son sesiones).

**Fuente:** Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

#### **Comité de seguimiento Préstamo Yucatán Seguro propuesto en la Comisión de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal**

Desde la Comisión de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal se identifica la incorporación de integrantes de la Sociedad Civil y actores clave en el Comité de seguimiento a los empréstitos que se destinan a

inversiones públicas productivas, cuyo objetivo es la implementación del Sistema Integral de Seguridad Electrónica denominado “Fortalecimiento Tecnológico de Seguridad y Monitoreo, Yucatán Seguro”.

El objeto del Comité es dar seguimiento al ejercicio, aplicación, desarrollo del proyecto y destino de los recursos autorizados.



### **Dimensión: Participación ciudadana en el proceso legislativo de Comisiones**

#### **Caso 2: Comité de seguimiento Préstamo Yucatán Seguro propuesto en la Comisión de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal**

##### **Normativa**

37a LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII, 37b LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII; LTAIPEY\_Art\_47\_Fr\_II y Art\_48\_Fr\_I

*Hallazgos por categoría*

##### **1.1 Mecanismos de participación ciudadana identificados en Comisiones**

Formalización del Comité de seguimiento en el Diario Oficial del Estado de Yucatán.

##### **1.2 Actores gubernamentales y no gubernamentales en Comisiones**

Participación de representantes de las principales cámaras empresariales del Estado, organizaciones de la Sociedad Civil, así como del Colegio de Contadores Públicos de Yucatán, el Centro de Investigación y Estudios de Antropología Social (CIESAS), y una institución de educación superior del Estado. Representantes del Poder Ejecutivo.

##### **1.3 Temáticas identificadas en Comisiones**

Seguimiento de asuntos presupuestarios.

##### **1.4 Prácticas de participación ciudadana en Comisiones**

Reuniones y mesas de trabajo en Comisiones.

##### **Buenas prácticas**

Formalización del mecanismo de participación ciudadana (Comité)  
Apertura de un espacio a Sociedad Civil desde el trabajo de la Comisión, tradicionalmente limitado a la discusión en el momento de la aprobación.

##### **Áreas de mejora**

Transparencia en los criterios de selección de las personas integrantes del

**Fuente:** Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

#### Comité.

Difundir e informar de forma proactiva sobre las decisiones, actividades y resultados del Comité de Seguimiento al Congreso y al público en general.

#### **Recomendaciones**

Desarrollar una metodología adecuada para fortalecer la participación ciudadana considerando reuniones abiertas y participación vía remota para este tipo de Comités.

Implementar una metodología planificada, documentando el proceso y recopilando información desde las Comisiones donde se creó el mecanismo de participación.

Implementar reportes periódicos de la Comisión sobre los trabajos de seguimiento de este tipo de mecanismos de participación ciudadana.

El monitoreo de los trabajos sobre el Comité de Seguimiento, así como informes y/o reportes en el Congreso y a la ciudadanía sobre este tema son relevantes, ante el nuevo escenario de apertura parlamentaria impulsado desde el Poder Legislativo en Yucatán.

Este ejemplo de mecanismo de participación ciudadana cobra relevancia desde la gestación del proceso legislativo en las Comisiones, a través del Congreso y considerando finalmente los ámbitos de acción del Poder Ejecutivo. Sin embargo, falta transparentar y conocer respecto de su implementación y resultados.

#### **Participación de sectores empresariales en la discusión del presupuesto para el 2020. Comisión de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal**

Durante la discusión del presupuesto 2020 enviado por el Poder Ejecutivo, a finales de 2019, se identificaron actividades presenciales con la participación de sectores empresariales, los cuáles dieron sus opiniones sobre la propuesta.

Encontramos mesas de trabajo al interior de la Comisión de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal, con la participación de actores opinando

desde las sesiones de análisis respecto a los efectos del presupuesto sobre sectores empresariales. Al respecto, se identifica una falta de metodología para promover una mayor participación y conocer sobre las aportaciones realizadas desde la Sociedad Civil que se incorporaron finalmente en la iniciativa aprobada; así como incorporar a otros sectores de la población tradicionalmente excluidos de estas discusiones.



### **Dimensión: Participación ciudadana en el proceso legislativo de Comisiones**

**Caso 3: Participación de sectores empresariales en la discusión del presupuesto para 2020. Comisión de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal**

#### **Normativa**

37a LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII, 37b LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII; LTAIPEY\_Art\_47\_Fr\_II y Art\_48\_Fr\_I

#### **Hallazgos por categoría**

##### **1.1 Mecanismos de participación ciudadana identificados en Comisiones**

No se identificó un mecanismo asociado al caso.

##### **1.2 Actores gubernamentales y no gubernamentales en Comisiones**

Participación a finales de 2019, de distintos sectores empresariales en la discusión del presupuesto para 2020. Representantes del Poder Ejecutivo.

##### **1.3 Temáticas identificadas en Comisiones**

Análisis de temas presupuestarios. Revisión y ajuste del proyecto de ley.

##### **1.4 Prácticas de participación ciudadana en Comisiones**

Reuniones de trabajo, foros, mesas de trabajo en Comisiones.

#### **Buenas prácticas**

Apertura de espacio a sectores empresariales en la Comisión, durante la revisión del proyecto de ley.

#### **Áreas de mejora**

La Comisión determina la elección de participantes de Sociedad Civil.

Falta de registro en listas de asistencias, y documentar la invitación a sectores de la Sociedad Civil a participar.

Interacciones se realizan de manera semi formal, se conoce poco de las aportaciones que finalmente se incorporaron a las decisiones de la Comisión.

**Fuente:** Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

### **Recomendaciones**

Implementar una metodología planificada, documentando el proceso y recopilando información desde las Comisiones donde se gestó el espacio de participación.

Institucionalizar y documentar el mecanismo de participación dentro de las mesas de trabajo, reuniones y sesiones de Comisiones.

Generar listas de asistencia de los actores de la Sociedad Civil que participan en los trabajos de las Comisiones.

A partir de la metodología y las entrevistas, se identificaron menciones reiteradas sobre la relevancia de dos casos adicionales en otras Comisiones del Congreso de Yucatán. En el primer caso, la discusión del matrimonio igualitario en el marco de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación. En el segundo, la modificación a la Ley de Adicciones desde la Comisión de Salud. En congruencia con el objetivo general de este diagnóstico, se presentan ambos casos.

### **Matrimonio Igualitario en Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación**

Para la discusión de matrimonio igualitario se generaron prácticas de participación desde actividad presencial, así como la creación de una herramienta digital. La actividad presencial fue la participación de integrantes de Sociedad Civil a mesas trabajo y la actividad digital, la apertura de un micrositio para recibir comentarios sobre la iniciativa a discutir.

En este caso, no se encontraron los procesos de convocatoria para tener acceso a las mesas de trabajo, ni una metodología para la participación de la Sociedad Civil que se conociera de antemano y facilitara la realización de las actividades oportunamente. En el contenido de la herramienta digital, se incluye la iniciativa de ley en formato PDF, pero no se tiene una explicación sobre las implicaciones de esta forma de consulta o bien, un abordaje en lenguaje ciudadano de lo que significa su discusión y aprobación desde los espacios al interior del Congreso.

Los campos que se tienen en el micrositio son: nombre, correo electrónico, comentarios, casilla de acuerdo con envío de información y el botón de enviar. No se da un seguimiento o un acuse de envío de la información al participar de la herramienta digital.



## Dimensión: Participación ciudadana en el proceso legislativo de Comisiones

### Caso 4: Matrimonio Igualitario. Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación

#### Normativa

37a LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII, 37b LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII; LTAIPEY\_Art\_47\_Fr\_II y Art\_48\_Fr\_I

#### Hallazgos por categoría

#### 1.1 Mecanismos de participación ciudadana identificados en Comisiones

No se identificó un mecanismo asociado a este caso.

#### 1.2 Actores gubernamentales y no gubernamentales en Comisiones

Participación de Sociedad Civil y de ciudadanía en general.

#### 1.3 Temáticas identificadas en Comisiones

Diseño de actividades presenciales y remotas con herramienta digital.

Gestión de comentarios vía remota.

#### 1.4 Prácticas de participación ciudadana en Comisiones

Reuniones y mesas de trabajo en Comisiones con distintos actores.

Consulta de opiniones de la ciudadanía desde herramienta digital.

#### Áreas de mejora

Falta de documentación del proceso de participación y su accesibilidad desde memoria institucional.

El Micrositio carece de una explicación ciudadana, solo incluye la propuesta de ley.

No se realiza comunicación en dos vías a las personas que utilizaron la herramienta digital.

#### Recomendaciones

Implementar una metodología planificada, documentando el proceso y recopilando información desde las Comisiones donde se gestó el espacio de participación.

**Fuente:** Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

Integrar estrategias para la inclusión de grupos tradicionalmente marginalizados, y que esté disponible por un lapso oportuno.  
Difundir información acerca de la apertura del espacio presencial y digital a los grupos y ciudadanía, a fin de garantizar que estén debidamente informados y preparados oportunamente para participar en el proceso.  
Publicar de forma proactiva las decisiones, actividades y resultados asociados a la participación ciudadana.

### *Foro sobre la modificación a la Ley de Adicciones promovido por la Comisión de Salud*

Desde la Comisión de Salud se generó un espacio de participación, para el involucramiento de las personas expertas con motivo de la modificación a la Ley de Adicciones.

Se identificó la participación de la Sociedad Civil en actividades presenciales (foro), asociado al involucramiento en el análisis de la iniciativa presentada. Se destaca como buena práctica, la integración de las aportaciones de Sociedad Civil en la iniciativa aprobada.<sup>28</sup>

Compartir las prácticas de participación ciudadana que se tengan entre las distintas Comisiones también permite aprender sobre los elementos que han funcionado, incluso para desarrollar una metodología adecuada, que pueda incluir también la participación de forma digital.



#### **Dimensión: Participación ciudadana en el proceso legislativo de Comisiones**

##### **Caso 5: Foro sobre la modificación a la Ley Adicciones promovido por la Comisión de Salud**

#### **Normativa**

37a LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII, 37b LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII; LTAIPEY\_Art\_47\_Fr\_II y Art\_48\_Fr\_I

<sup>28</sup>De las recomendaciones del diagnóstico realizado por la UNAM se retoma como área de oportunidad: "Realización de foros, consultas públicas y fomento a la participación directa o indirecta en las discusiones en Comisiones y en Pleno" y "Analizar las consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la Sociedad Civil", por lo que se identifican aquí prácticas relacionadas con dicha área de mejora.

### *Hallazgos por categoría*

#### **1.1 Mecanismos de participación ciudadana identificados en Comisiones**

No se identificó un mecanismo asociado a este caso.

#### **1.2 Actores gubernamentales y no gubernamentales en Comisiones**

Participación de integrantes de Sociedad Civil experta en el tema.

#### **1.3 Temáticas identificadas en Comisiones**

Análisis especializado en materia de adicciones.

Gestión de espacios de participación (foro).

#### **1.4 Prácticas de participación ciudadana en Comisiones**

Foro.

Mesas de trabajo.

### **Buenas prácticas**

Apertura de un espacio desde la Comisión, durante la revisión del proyecto de ley.

Incorporación de elementos proporcionados por la Sociedad Civil a partir del foro y de las mesas de trabajo en la iniciativa aprobada.

### **Áreas de mejora**

Comisión determina la elección de participantes en los espacios de participación.

Interacciones se realizan de manera semi formal, por lo que se invisibilizan la participación en los registros institucionales.

### **Recomendaciones**

Desarrollar una metodología adecuada para conseguir una mayor participación ciudadana, que incluya una combinación de reuniones abiertas y participación en línea.

Implementar un directorio que facilite la comunicación directa con las organizaciones de la Sociedad Civil y ciudadanía para hacer llegar la información oportuna para su participación en las Comisiones.

Documentar el proceso y recopilar información de los foros a cargo de las Comisiones.

**Fuente:** Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.



## Transparencia del proceso legislativo en Comisiones

### *Documentación de Comisiones en Gaceta Parlamentaria*

El contexto reciente de la Gaceta Parlamentaria facilita la documentación del trabajo en Comisiones y es el hito que articula la transparencia de estas instancias tanto para su trabajo interno como para su difusión fuera del Congreso. La información de Comisiones que se encuentra dentro de la Gaceta Legislativa -desde la página web del Congreso- incorpora elementos como: integrantes, atribuciones, sesiones, lista de asistencia, convocatoria a la sesión, orden del día y acta de sesión. De igual manera, es un espacio indispensable para dar cabida a información del trabajo parlamentario sustantivo desde las temáticas discutidas en estas instancias, asociado a las iniciativas, dictámenes y votaciones.

Los avances en materia de transparencia en Comisiones han sido importantes. No obstante, es indispensable que se muestre la ruta del trabajo de las Comisiones de forma accesible dentro de su sección, que permita encontrar datos básicos desde un enfoque de transparencia proactiva: fechas de recepción de iniciativas, iniciativas pendientes en cada periodo por Comisión, dictámenes y votaciones de Comisiones y congresistas, informes anuales, entre otros. Al momento de la revisión, por ejemplo, los documentos asociados a los dictámenes no permiten entender fácilmente las votaciones desde de las Comisiones.



### **Dimensión: Transparencia del proceso legislativo de Comisiones**

#### **Caso 6: Documentación de Comisiones en Gaceta Parlamentaria**

#### Normativa

Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán, Fracción adicionada 01-03-2019

*Hallazgos por categoría*

#### **2.1 Información de Comisiones (integrantes, funciones, cargos) y su trabajo parlamentario (orden del día, dictámenes, convocatorias, estenográficas)**

Dentro de la Gaceta Legislativa se encuentra información relevante de las Comisiones como instrumento de trabajo interno, propiciando el acceso de insumos específicos para el trabajo legislativo.

También es medio de difusión electrónico para dar a conocer integrantes, atribuciones, sesiones, lista de asistencia, convocatoria a la sesión, orden del

día, acta de sesión y otros elementos de interés para la ciudadanía.

### **2.2 Prácticas identificadas de seguimiento y difusión de trabajo en Comisiones**

Información de trabajo en Comisiones desde la Gaceta Parlamentaria favorece el orden en el trabajo interno del Congreso, al poder consultar y descargar insumos no sólo por parte de la ciudadanía sino de los congresistas y asesores.

Página web es el principal medio de difusión documental del trabajo en Comisiones, además de la difusión de las sesiones en vivo vía YouTube.

### **2.3 Actores involucrados en seguimiento y difusión de trabajo en Comisiones**

Secretaría General, Instituto de estudios Legislativos, Congresistas y asesores, Áreas operativas y Sociedad Civil.

#### **Buenas prácticas**

Apertura de la Gaceta Parlamentaria, que incluye la información documental de los trabajos legislativos de Comisiones de manera accesible.

Disminución de solicitudes de información sobre trabajo desde Comisiones, a partir del contenido de la Gaceta Parlamentaria.

#### **Áreas de mejora**

Falta de información específica, de manera más accesible, dentro de la sección de Comisiones: fechas, estatus de iniciativas y dictámenes, votaciones, reportes, desde una perspectiva de formatos abiertos.

Falta de informes anuales de Comisiones para visibilizar su trabajo interno en la memoria institucional.

#### **Recomendaciones**

Fomentar la oportunidad en la publicación de la información, así como la transparencia proactiva en lo relacionado con las actividades internas de las Comisiones, que visibilicen el alcance de su trabajo cotidiano, en formatos abiertos.

Promover el involucramiento de otras áreas sustantivas del Congreso en futuras modificaciones a la Gaceta Parlamentaria.

**Fuente:** Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.



## Innovación en el uso de tecnología

### *Micrositio para iniciativas*

El uso de microsítios en 2019 se identificó como práctica en el Congreso de Yucatán, cabe destacar que la solicitud para la apertura de estos espacios se detona a partir de las Comisiones y sus temáticas.

La incorporación en el uso de herramientas digitales es un elemento importante en el Parlamento Abierto, actualmente ya está a la mano de las Comisiones y puede tener distintos alcances. Se encuentra esta información dentro del sitio web del Congreso para su acceso y difusión. Los congresistas difunden estos microsítios desde sus redes sociales (RRSS) y también se identifica una difusión desde las RRSS del Congreso. La información que se incorpora en un micrositio estándar sobre trabajo parlamentario de Comisiones tiene dos componentes: la iniciativa propuesta para descargar en PDF y los campos para completar por parte de las personas interesadas en enviar opiniones y comentarios. No se da una respuesta o acuse de envío de la información al participar desde esta herramienta digital, que informe sobre los espacios para dar seguimiento a la iniciativa o el resultado del trabajo parlamentario desde la Comisión.

La implementación de este tipo de microsítios tampoco se incorpora como mecanismo de participación ciudadana reportado a la Plataforma Nacional de Transparencia, por lo que tiene un vacío documental en el registro de esta herramienta digital, usada en cotidiano por el Congreso de Yucatán.



### **Dimensión: Innovación en el uso de tecnología**

#### **Caso 7: Micrositio para iniciativas**

#### *Normativa*

Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán, Artículo 10 Sexties.

#### *Hallazgos por categoría*

#### **3.1 Información sobre las redes sociales (RRSS) del Congreso y de Comisiones**

El Congreso cuenta con, al menos, 4 perfiles de RRSS (YouTube, Facebook, Twitter, Instagram). Congresistas cuentan con distintas RRSS, del total (25 congresistas) se ubicaron 23 cuentas en Facebook, 20 en Instagram y 18 en Twitter.

### **3.2 Difusión del trabajo parlamentario desde páginas de internet y redes sociales**

Se menciona la apertura del micrositio en comunicados de las y los congresistas, así como en el comunicado general en la página web del Congreso. Las cuentas de RRSS de congresistas difunden los micrositios.

### **3.3 Prácticas en el uso de tecnologías para promover el acceso y difusión del trabajo en Comisiones**

Apertura de micrositios sobre iniciativas en la página web del Congreso. Uso de RRSS para difusión del trabajo en Comisiones desde Congreso y congresistas.

#### **Buenas prácticas**

Solicitud de apertura de micrositios sobre iniciativas realizadas desde las Comisiones.

#### **Áreas de mejora**

Difusión de micrositios desde RRSS y otros medios digitales.

Informar de forma proactiva sobre la relevancia, las decisiones, las actividades y resultados de los micrositios desde las Comisiones.

#### **Recomendaciones**

Implementar una metodología para el diseño y uso de micrositios de manera planificada, documentando el proceso y recopilando información para dar a conocer su impacto.

Incluir pruebas de usabilidad con distintas audiencias externas al Congreso.

Integrar Informes periódicos al Congreso y la ciudadanía sobre los resultados de los micrositios que visibilicen el involucramiento de las Comisiones.

**Fuente:** Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.



## Integridad y responsabilidad parlamentarias

### *Declaraciones de situación patrimonial, conflicto de intereses y constancias de presentación de la declaración fiscal*

Tanto los actores gubernamentales y no gubernamentales conocen sobre las obligaciones y las consideran relevantes en el cumplimiento de las labores parlamentarias. En la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán se identifican obligaciones que corresponden al Poder Legislativo, como es la entrega de la información y documentación relacionada con: declaraciones de situación patrimonial, declaraciones de conflicto de intereses y constancias de presentación de la declaración fiscal. En particular, desde el análisis de las Comisiones, no se puede establecer una relación entre posibles conflictos de interés de congresistas frente a las temáticas que abordan en su trabajo parlamentario en estas instancias.

Se identificó que no se encuentra la información de manera accesible en la página web del Congreso<sup>29</sup>, se requiere ingresar a la sección de transparencia y específicamente al enlace de la Plataforma Nacional de Transparencia para acceder a la información en archivo Excel que detalla la siguiente leyenda: *“Durante el periodo que se reporta, es de señalar que no se generó la información relativa a la clave o nivel del puesto, así mismo no autorizó hacer pública su declaración patrimonial, se informa lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el numeral octavo fracción V de los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia de la información”*<sup>30</sup>.

De igual manera se realizó una solicitud de información a la Auditoría Superior del Estado de Yucatán (ASEY)<sup>31</sup>, requiriendo la información señalada, la respuesta oficial señaló que los servidores públicos titulares de la información, no autorizaron hacerlas públicas,<sup>32</sup> por lo que no es posible conocer la información de las declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses, tanto para 2019 como para 2020.

Respecto de la constancia de declaración fiscal, también prevista en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, las autoridades señalaron que no se encontró información relacionada con dicho

<sup>29</sup>Únicamente se encontraron disponibles los formatos de llenado de las declaraciones patrimoniales y de conflicto de interés, que se recuperan mediante el uso del buscador de la página Web, haciendo posible la descarga de los formatos correspondientes a los propuestos por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Revisión realizada el 28 de agosto de 2020.

<sup>30</sup>Información consultada en la Plataforma Nacional de Transparencia el 10 de agosto 2020.

<sup>31</sup>Solicitud de Acceso a la Información Pública marcada con el folio 01152220 de fecha 25 de agosto de 2020.

<sup>32</sup>Respuesta incluye también a los servidores públicos de la ASEY.

documento, según la respuesta a la solicitud.



## Dimensión: Integridad y responsabilidad parlamentarias

### Caso 8: Declaraciones de situación patrimonial, conflicto de intereses y constancias de presentación de la declaración fiscal

#### Normativa

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán. Artículo 26, 29, 48, 49.

#### Hallazgos por categoría

#### 4.1 Obligaciones de congresistas en materia de responsabilidades como servidores públicos

Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán obliga a la entrega de la información y documentación relacionada con:

- Declaraciones de situación patrimonial,
- Declaraciones de conflicto de intereses y,
- Constancias de presentación de la declaración fiscal.

#### 4.2 Prácticas identificadas desde Comisiones sobre integridad y responsabilidad parlamentaria (ética parlamentaria, promoción de apertura parlamentaria)

En 2019, no se autorizó hacer pública la declaración patrimonial de las y los congresistas. Tampoco se publican las de la ASEY, ni otros de funcionarios del Congreso. Se cumple con la ley, sin hacer pública la información.

No se encuentra en la página web del Congreso la información relacionada con las declaraciones de los Congresistas únicamente está dentro de la Plataforma Nacional de Transparencia. Dentro de la página web del Congreso, solo se ubican los formatos de llenado, mediante el uso del buscador.

#### 4.3 Reformas a la ley y reglamento del Congreso relacionados con integridad y responsabilidad parlamentaria

Desde 2017 se tiene enmarcada en la normativa, lo relacionado con las declaraciones y constancias; sin embargo, no se han hecho públicas, según la información de las instancias correspondientes.

#### Áreas de mejora

Compromiso en cambio de conductas de congresistas y funcionariado parlamentario para hacer pública la información dentro de la página del Congreso.

**Fuente:** Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

### Recomendaciones

Implementar un espacio en la página web del Congreso, destinado a integridad y responsabilidad parlamentaria, que incluya el acceso al Código de Ética firmado, las declaraciones de situación patrimonial, de conflicto de intereses, las constancias de presentación de la declaración fiscal y en su caso, sanciones administrativas.

Se identifica que, dentro de estas responsabilidades administrativas, congresistas se apegan al cumplimiento de la ley. A partir de la incorporación de Parlamento Abierto, en la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, es necesario ir más allá y generar prácticas de transparencia proactiva que refuercen el compromiso de congresistas y funcionamiento parlamentario desde la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria, como es el caso de documentar y difundir las declaraciones patrimoniales, de conflicto de interés y demás responsabilidades administrativas relevantes desde el Congreso.

### Votaciones

Se identifica la información relativa a las votaciones<sup>33</sup> de las sesiones de Pleno, a partir de la Plataforma Nacional de Transparencia se pueden descargar documentos específicos en Excel y PDF, en estos últimos, existe dificultad para acceder a los contenidos por sus formatos. Otra forma de conocer el sentido del voto de congresistas, al revisar las sesiones, está en las grabaciones del Canal del Congreso en YouTube. En el caso de las Comisiones, la accesibilidad a los votos de los dictámenes puede mejorarse sustantivamente, ya que actualmente está asociada a los formatos PDF, pero es de difícil acceso la identificación de dictámenes por Comisión legislativa desde la página web.

Bajo la perspectiva de Parlamento Abierto e integridad parlamentaria, las prácticas de difusión y apertura sobre el sentido de los votos son deseables, con independencia de los temas. Se considera una importante área de mejora facilitar el acceso al sentido de las votaciones de los congresistas, tanto en el Pleno como en las Comisiones, más allá de las actas;

<sup>33</sup>La Ley de gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán y su reglamento menciona que existen tres clases de votaciones: Nominales, Económicas y por Cédula.

mediante información con listados y documentos accesibles y oportunos desde la página de internet.



## Dimensión: Integridad y responsabilidad parlamentarias

### Caso 9: Votaciones

#### Normativa

Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán y su reglamento.

Código de Ética y Conducta<sup>34</sup>

*Hallazgos por categoría*

#### **4.1 Obligaciones de congresistas en materia de responsabilidades como servidores públicos (conflictos de interés)**

En el Código de Ética del Congreso se señala, de forma relevante, bajo el principio de rendición de cuentas la: **“Capacidad de explicar y documentar el sentido de las decisiones tomadas o de cualquier acto, derivado de las competencias, facultades o funciones de sujetos en ejercicio de la función pública y sus resultados”.**

#### **4.2 Prácticas identificadas desde Comisiones sobre integridad y responsabilidad parlamentaria (ética parlamentaria, promoción de apertura parlamentaria)**

En la PNT se encuentra el enlace con los listados de las votaciones de congresistas sobre los dictámenes para su aprobación en las sesiones de Pleno. En particular, se tiene la información desglosada, asociada al diario de debates y se puede encontrar un enlace con el documento en PDF de las listas de votaciones. La dificultad de este acceso, o de la revisión de las actas en formato PDF, una por una, dificulta el acceso a las votaciones por congresista y tema. Adicionalmente, no se identificó una estructura de información que permita identificar de manera sencilla, los votos de congresistas dentro de las Comisiones, sobre los dictámenes que ahí discuten.

#### **4.3 Reformas a la ley y reglamento del Congreso relacionados con integridad y responsabilidad parlamentaria**

Código de Ética y Conducta.

<sup>34</sup>Disponible en línea en [http://www.congresoyucatan.gob.mx/#/pagina/codigo\\_de\\_etica](http://www.congresoyucatan.gob.mx/#/pagina/codigo_de_etica)

Fuente: Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.

### Áreas de mejora

Transparentar de manera proactiva listados de votaciones accesibles para la ciudadanía sobre los trabajos de Comisiones y Pleno, en formatos abiertos.

### Recomendaciones

Incluir una sección de votaciones, en la página web, que facilite la construcción de una memoria institucional sobre el sentido de las votaciones, desde las distintas instancias de trabajo parlamentario.

Incluir en el espacio de Comisiones, dentro de la Gaceta Parlamentaria, mejoras a la información relacionada con los dictámenes de las Comisiones.

## Otros asuntos relevantes desde el Congreso

Presentamos otras prácticas que encontramos en el Congreso, asuntos que actores gubernamentales y no gubernamentales mencionaron de interés asociados a las dimensiones de Parlamento Abierto aquí analizadas.



### Participación ciudadana

Para 2019, se reportaron mecanismos de participación ciudadana del Congreso de Yucatán en la Plataforma Nacional de Transparencia, en cumplimiento a las obligaciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Los mecanismos de participación<sup>35</sup> refieren a la participación de ciudadanía y Sociedad Civil para su involucramiento mediante la postulación a Convocatorias: Elección de personas para recibir reconocimientos "Consuelo Zavala Castillo", para recibir la medalla de honor "Héctor Victoria Aguilar", para ocupar cargos dentro de consejos consultivos, como en el Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, para ocupar el cargo de comisionado de la Comisión de selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán, así como para la elección de puesto de la Unidad de vigilancia y evaluación de la Auditoría Superior del Estado de Yucatán.

<sup>35</sup>En cumplimiento al 37a LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII, 37b LGT\_Art\_70\_Fr\_XXXVII.

Los espacios de participación ciudadana en el Congreso de Yucatán se ubican en distintos marcos de acción. Los ejemplos anteriores complementan las visiones del trabajo interno de Comisiones y el Pleno, pero significan un reto para promover una visión amplia y compartida sobre el significado de la participación ciudadana desde Parlamento Abierto. De acuerdo con la escalera de la participación ciudadana citada por ParlAmericas (2018)<sup>36</sup>, el ciclo de participación incluye etapas para informar, consultar, involucrar y colaborar de la mano con la ciudadanía, en este caso, asociados al trabajo legislativo. Desde la perspectiva de Parlamento Abierto es importante ubicar las distintas etapas de participación ciudadana en las prácticas y mecanismos que se promuevan.



### *Transparencia del proceso legislativo*

El principal hito que articula actualmente la transparencia en el proceso legislativo es la creación de la Gaceta Parlamentaria desde la página web del Congreso. Con la modificación a la Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán, realizada en marzo de 2019, en la que se incorpora la Gaceta Legislativa, se genera este cambio por parte de la LXII Legislatura del Congreso de Yucatán y su Junta de Coordinación Política.

La Gaceta legislativa es un instrumento de trabajo interno y de consulta externa. Tanto los actores gubernamentales y no gubernamentales coincidieron en la importancia de su existencia ya que permite ubicar en secciones específicas de la página web información como la siguiente: Legislación vigente, Pleno, Diputación permanente, Iniciativas, Dictámenes, Decretos y Acuerdos, Diario de los Debates, Comisiones permanentes y especiales, Medallas y reconocimientos.

La incorporación de la Gaceta Parlamentaria facilita el acceso de la información sobre los trabajos del Congreso de Yucatán y se considera una herramienta relevante a mencionar en el Diagnóstico debido a que se realizó durante el 2019, lo que significó una modificación en la forma de comunicación interna y externa sobre la labor parlamentaria, así como de la propia organización de los trabajos del Congreso. El papel de distintas áreas operativas y sustantivas, incluyendo la Secretaría General, Informática, Transparencia, Comunicación Social y el Instituto de Estudios Legislativos fue indispensable.

<sup>36</sup>Disponible en línea en [http://parlAmericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas\\_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf](http://parlAmericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf)

Existen elementos a revisar, como que toda la información incluida en la Gaceta Parlamentaria se publique en formato de Datos Abiertos, lo que significa un reto para las áreas técnicas del Congreso, dada la cantidad de información. Pero una vez incorporada generaría un alto estándar y una buena práctica entre los Congresos. De igual manera, la Gaceta Parlamentaria, es un espacio relevante para dar cabida a información adicional sobre el trabajo legislativo, desde un enfoque de transparencia proactiva.



### *Innovación en el uso de tecnología*

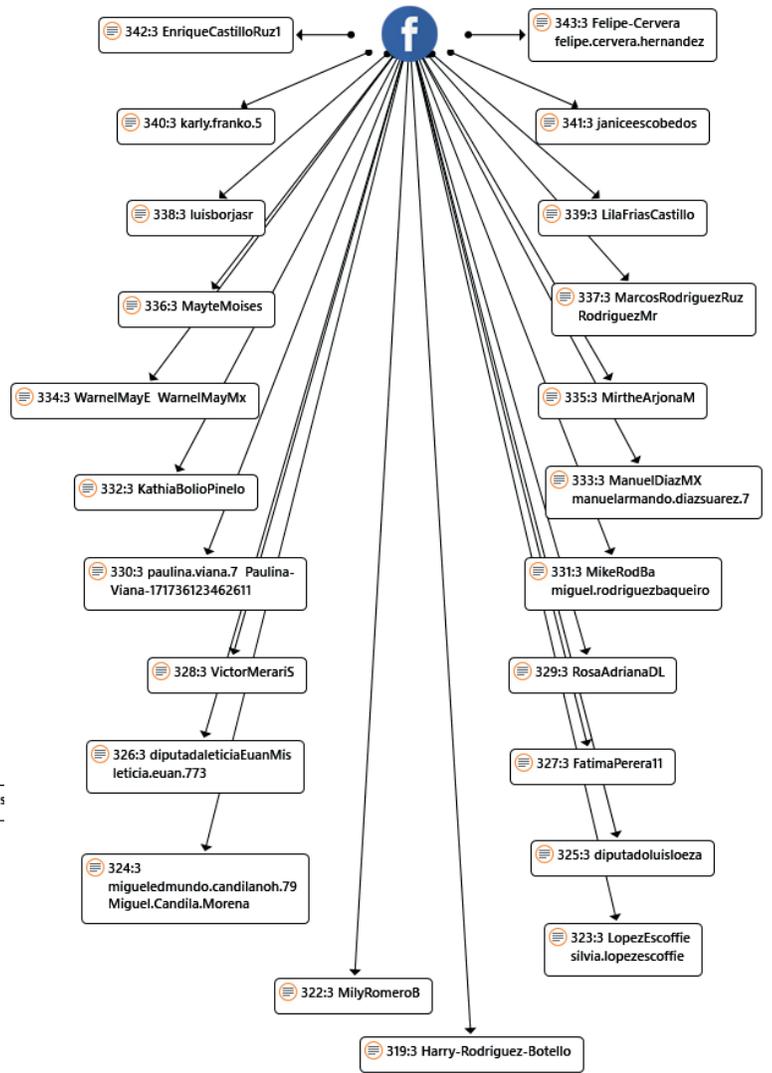
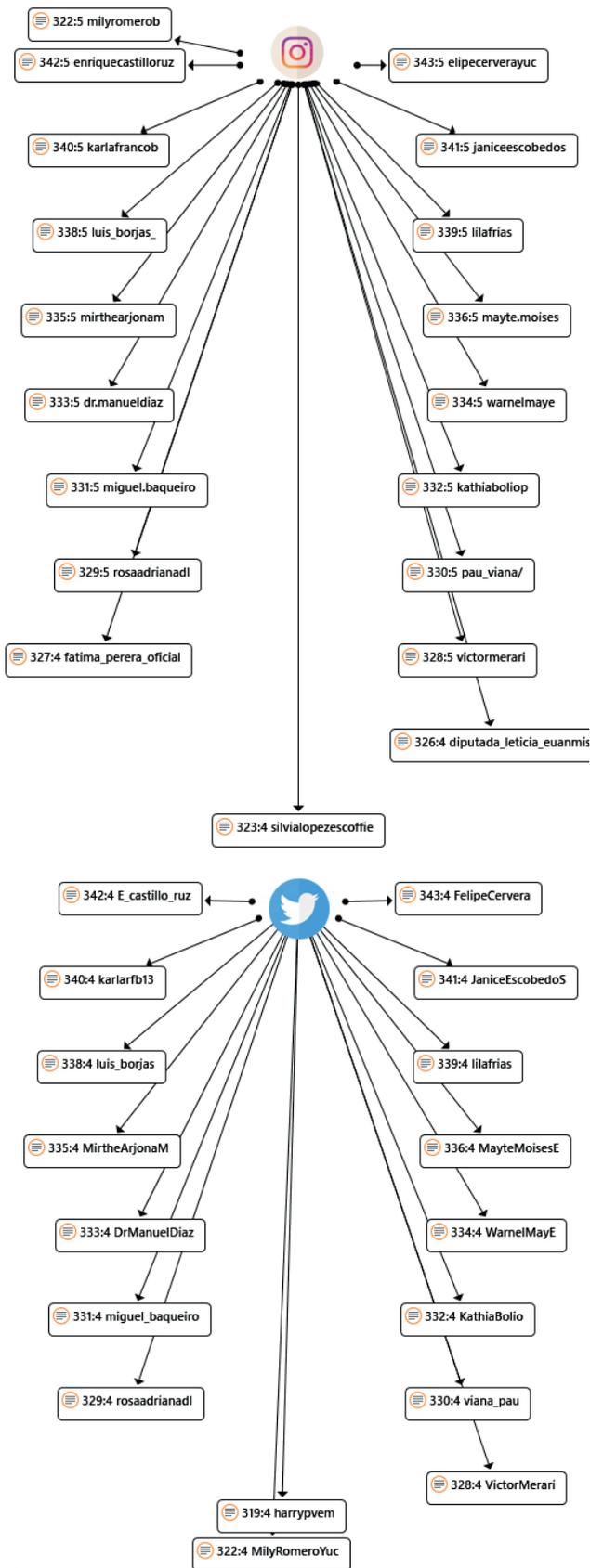
El Congreso de Yucatán está en un proceso de innovación en el uso de la tecnología. Se identifican distintas prácticas a nivel general, entre ellas: actualización de página web, transmisión de las Sesiones en vivo / Canal del Congreso en YouTube y la generación de comunicados en Audio Maya.

La innovación desde la realización de comunicados (grabaciones) traducidos al maya yucateco se dio a partir de 2018, compartiendo en audio la información legislativa cotidiana. Esta innovación se considera de amplia utilidad, debido a la importancia de la población maya hablante en el estado. La innovación representa un acercamiento a sectores minoritarios tradicionalmente marginados de las labores legislativas, por lo que se hace necesario difundirlo y realizar acciones para el uso y fortalecimiento de esta herramienta de audio. Por ejemplo, impulsar colaboraciones entre distintos sectores como la academia o la Sociedad Civil que permitan fortalecer su uso, incorporar en dicha práctica otros insumos de la labor parlamentaria, realizar convenios de colaboración con las radios comunitarias del estado para llevar "El congreso a las comunidades mayas", son algunas de los espacios que se pueden consolidar en el futuro.

La página web del Congreso del Estado de Yucatán muestra cambios significativos respecto a su contenido y accesibilidad. Se identifican ajustes relacionados con las modificaciones en el marco normativo, que permiten a las personas ubicar información relevante y tener una navegación más amigable. Existen varios retos, siendo la oportunidad en la publicación de la información uno de ellos, así como pruebas de usabilidad con distintas audiencias. La transmisión de las sesiones en vivo en You Tube, tanto de las Comisiones como del Pleno del Congreso, se considera una buena práctica que se ha man-

tenido de manera incremental desde el 2016. Algo muy relevante es que cuenta con el archivo histórico de las sesiones, tanto del Pleno como de las Comisiones, en las plataformas respectivas. Se identifica el uso del chat de You Tube como un canal de comunicación con las personas usuarias del Canal del Congreso; sin embargo, falta conocer más sobre las interacciones en esta herramienta digital y su potencial a futuro.

Otro aspecto relevante es el uso incremental de las redes sociales (RRSS) de congresistas, lo cual establece un nuevo entorno de comunicación asociado a la innovación tecnológica. Actualmente, del total de congresistas (25) se ubicaron 23 cuentas en Facebook, 20 en Instagram y 18 en Twitter.



**Mapa de redes.**  
Cuentas de RRSS\* de congresistas en Facebook, Instagram y Twitter.

\*Los números al inicio no son relevantes, son parte de la codificación original del software usado.

Fuente: Metodología JADE SOCIALES para el diagnóstico de Parlamento Abierto en Comisiones.



### *Integridad y responsabilidad parlamentarias*

Otro hito relevante es la constitución del Código de Ética y Conducta, que se aprueba en 2018 e incorpora acciones a favor del comportamiento ético a través del Comité de Ética. El código incluye principios rectores que todo servidor público debe salvaguardar en el ejercicio de su labor: disciplina, economía, eficacia, eficiencia, honradez, imparcialidad, integridad, lealtad, legalidad, objetividad, profesionalismo, rendición de cuentas y transparencia. Entre los valores que menciona anteponer en el desempeño del cargo se encuentran: interés público, respeto a los Derechos Humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género y liderazgo.

La información del Código de Ética y Conducta se encuentra disponible en la página web. Los retos para la implementación de este Código son variados, un paso inicial consiste en difundir la información de las personas integrantes del Comité de ética, así como las acciones que éste realiza. Difundir los valores contenidos en el Código de Ética al interior de la institución es indispensable.

<sup>37</sup>Para revisar recomendaciones específicas de cada caso y dimensión, véase la ficha respectiva.

## Recomendaciones generales

De los casos vinculados con la apertura parlamentaria desde las Comisiones se desprenden recomendaciones generales,<sup>37</sup> que pueden ser útiles para el Congreso de Yucatán y también para otras instancias interesadas.

A continuación, se presentan las recomendaciones por dimensión de análisis.



### *Participación ciudadana en el proceso legislativo de Comisiones*

- Implementar una metodología planificada, documentando el proceso y recopilando información desde las Comisiones donde se impulsa el mecanismo o práctica de participación ciudadana.
- Estandarización de formatos para documentar prácticas de participación ciudadana desde el trabajo en Comisiones. Incluyendo listas de asistencia de actores de la Sociedad Civil que participan en los trabajos de las Comisiones.
- Implementar un directorio que facilite la comunicación directa con las organizaciones de la Sociedad Civil y ciudadanía, para hacer llegar información sobre su participación en las Comisiones.
- Institucionalizar y documentar prácticas de participación ciudadana desarrolladas durante mesas de trabajo y reuniones, cuando no forman parte de sesiones de Comisiones.
- Desarrollar metodologías adecuadas para fortalecer la participación ciudadana, considerando reuniones presenciales y participación vía remota en el trabajo de Comisiones.
- Integrar estrategias para la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos en los trabajos de las Comisiones, que estén disponibles en un lapso oportuno.
- Publicar de forma proactiva las decisiones, actividades y resultados asociados a la participación ciudadana del trabajo en Comisiones.
- Documentar las prácticas de participación ciudadana desarrolladas en las Comisiones dentro de los registros de la Plataforma Nacional de Transparencia y/o de manera proactiva en la página web del Congreso, para garantizar una memoria institucional.



### *Transparencia del proceso legislativo*

- Fomentar la oportunidad en la publicación de la información de las Comisiones, así como la transparencia proactiva, en lo relacionado con actividades internas y rutas de trabajo de las Comisiones más allá de sus sesiones.
- Generar una memoria institucional y accesible a la ciudadanía sobre el trabajo en Comisiones, que incluya informes y/o reportes periódicos de sus actividades.
- Vincular la información básica de las Comisiones (integración, funciones, actividades) con los resultados de su trabajo legislativo desde formatos accesibles a la ciudadanía.
- Revisar los ajustes documentales que permitan visibilizar el trabajo desde Comisiones en el marco de las modificaciones a la Gaceta Parlamentaria y/o la regulación correspondiente.



### *Innovación en el uso de la tecnología*

- Implementar una metodología para el diseño y uso de micrositiOS de manera planificada, documentando el proceso y recopilando información para dar a conocer su impacto.
- Incluir pruebas de usabilidad sobre los micrositiOS asociados a las iniciativas, desde distintas audiencias fuera del Congreso.
- Impulsar la difusión de micrositiOS de Comisiones desde redes sociales y otros medios digitales de congresistas, organizaciones e instituciones públicas.
- Integrar Informes periódicos al Congreso y la ciudadanía sobre los resultados de los micrositiOS, que visibilicen el involucramiento de las Comisiones.



### *Integridad y responsabilidad parlamentarias*

- Implementar un espacio en la página web del Congreso, destinado a integridad y responsabilidad parlamentaria para congresistas y funcionariado legislativo. En su caso, hacer pública de manera proactiva, información básica sobre asesores y personal de confianza de congresistas.
- Incluir en la sección de integridad y responsabilidad parlamentaria, información de fácil acceso de congresistas, incluyendo el Código de Ética firmado, las declaraciones de conflicto de interés, las Comisiones en las que participan, así como las declaraciones de situación patrimonial y constancias de presentación de declaración fiscal, en su caso, sanciones administrativas.
- Incluir una sección de votaciones en la página web del Congreso, que facilite la construcción de una memoria institucional sobre el sentido de las votaciones, desde las distintas instancias de trabajo parlamentario (Comisiones y Pleno) asociadas los congresistas.
- Dar seguimiento al cumplimiento del Código de Ética y Conducta del Congreso, así como a los trabajos del Comité de ética.

Al igual que en los hallazgos del diagnóstico, el entorno de estas recomendaciones se relaciona con escenarios más amplios, donde se ubican procesos organizacionales, normativos, de cultura política, servicio público, activismo ciudadano, cambio tecnológico y otros más, que los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales manifiestan en su propia voz, al compartir algunos de los retos que identifican para el Parlamento Abierto en Yucatán.

En este sentido, desde estos retos señalados por las personas entrevistadas se ubican nociones asociadas a la “página”, “información”, “transparencia” y la “gente”, así como referencias sobre “cultura”, “poder”, “sociedad”, el “ahora”, la “ley” y los “temas”. En espacios más lejanos alrededor de estos retos, se usan términos como “implementación”, “mecanismos”, “forma”, “movimiento”, “interesados” lo que sugiere que actores a cargo de estas y otras pautas en el impulso de la apertura parlamentaria también coexisten desde distintos procesos, más allá del espacio institucional de años recientes.



## Conclusiones

El Congreso de Yucatán viene impulsando cambios en su normativa, como la reciente incorporación de elementos de Parlamento Abierto en la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán y también realiza acciones para la implementación del modelo. Este escenario reitera la importancia de conocer la situación del Congreso desde un enfoque cualitativo, asociado a las Comisiones y a sus prácticas de apertura parlamentaria, propósito general de este documento.

El acercamiento con los actores gubernamentales y no gubernamentales, así como la revisión documental nos permitió ubicar buenas prácticas y áreas de mejora existentes sobre la Participación Ciudadana, la Transparencia, la Innovación en el uso de tecnología y la Integridad y la responsabilidad parlamentaria desde la labor realizada en las Comisiones.

La participación ciudadana es la dimensión que destaca dentro de las prácticas desde las Comisiones, que incluye la apertura de espacios para informar, consultar e involucrar a la ciudadanía y a la Sociedad Civil. Compartir las experiencias como el Informe extraordinario realizado por el Presidente de la CODHEY en reunión de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos; así como el involucramiento de personas expertas en el Foro

sobre la modificación a la Ley Adiciones promovido por la Comisión de Salud permitirá al Congreso reconocer elementos mínimos para una metodología planificada en la promoción de la participación ciudadana y visibilizar el trabajo que se viene realizando desde las Comisiones.

De las dimensiones que anteriores diagnósticos mostraban con mayor avance por parte del Congreso de Yucatán, identificamos desde la dimensión de transparencia elementos como, la oportunidad en la publicación de la información y la transparencia proactiva de labores que se realizan desde las Comisiones, incluyendo los informes anuales.

Los micrositiros representan la innovación en el uso de las tecnologías de manera relevante y al ser originadas a partir de Comisiones, se desprende una amplia utilidad, a partir de las modificaciones con Parlamento Abierto, se hace relevante incorporar una metodología para documentar todo lo que se recupere en estos espacios, así como el impacto de lo recopilado en reportes accesibles al Congreso y a la población en general.

La Integridad y la responsabilidad parlamentarias se encuentran como el elemento a modificar más importante dentro de los comportamientos, tanto de congresistas como del funcionamiento parlamentario, ya que es necesario

pasar del cumplimiento de la ley, por ejemplo, de presentación de las declaraciones de conflicto y patrimoniales, a la publicación de éstas. Este cambio significaría un avance relevante hacia un Parlamento Abierto.

El compromiso de la actual legislatura al impulsar el modelo de Parlamento Abierto abre la oportunidad de fortalecer prácticas tanto de congresistas como de funcionariado público, pero de igual manera la oportunidad para que desde la Sociedad Civil y la ciudadanía se logre la apertura parlamentaria.

Un aprendizaje de este diagnóstico es que se puede impulsar la apertura parlamentaria de las Comisiones desde la socialización e identificación de algunos elementos asociados a las dimensiones analíticas revisadas.

Esperamos que la herramienta de evaluación sobre Parlamento Abierto desde Comisiones propuesta por JADE SOCIALES sirva de insumo para la toma de decisiones desde las distintas Comisiones en el Congreso de Yucatán y otros Congresos con el propósito de fortalecer los escenarios de apertura parlamentaria.

# Herramienta de evaluación sobre Parlamento Abierto desde Comisiones

La elaboración del Diagnóstico de Parlamento Abierto en Yucatán a partir del estudio de Comisiones nos permite proponer la “Herramienta de evaluación sobre Parlamento Abierto desde Comisiones”, que acerca la información y reflexión sobre cuatro dimensiones de Parlamento Abierto, la cual es posible utilizar por parte de congresistas, funcionariado legislativo, Sociedad Civil, Academia y ciudadanía en general.

## Alcance y usabilidad

Ya sea que se esté iniciando en el conocimiento del Parlamento Abierto o se tenga experiencia en su implementación, la herramienta está diseñada para ser útil en la socialización, evaluación y reflexión desde las distintas Comisiones que se encuentran en procesos de apertura parlamentaria desde sus Congresos.

El uso de esta herramienta facilita el análisis desde actores gubernamentales y no gubernamentales sobre las dimensiones de Parlamento Abierto, a través de valorar criterios de manera individual que, de acuerdo con su experiencia y conocimiento, relacionado con la Comisión a evaluar, permiten identificar elementos y luego establecer niveles de avance.

## Contenido

La herramienta abarca información que permite conocer el avance de Parlamento Abierto desde las Comisiones a partir de 4 dimensiones: Transparencia (Conformación de la Comisión, Agenda, Acceso a documentos, Datos y mecanismos de contacto); Participación Ciudadana (Invitación, Incorporación, Hacer visible y Metodología), Innovación en el uso de tecnología (Sesiones en línea, Contacto con ciudadanía, Redes Sociales y Accesibilidad a Grupos minoritarios) e Integridad y Responsabilidad Parlamentaria (Declaraciones, Currículum vitae, Votaciones, Código de Ética y Conducta). Se busca evaluar desde una escala de cuatro niveles de avance: Nulo: No cumple con ningún criterio; Bajo: Cumple con un criterio; Medio: Cumple con dos o tres criterios y Alto: Cumple con todos los criterios.

## Implementación según actores

### *Congresistas*

La herramienta se puede usar en cualquier momento del periodo legislativo, sin embargo, se sugiere realizarla al inicio de cada legislatura, para que cada congresista ubique desde el inicio de sus labores los aspectos de Parlamento Abierto en sus Comisiones e identifique aquellos que quiere impulsar. Al final de cada periodo legislativo, también valdría la pena conocer los cambios que tuvo desde su trabajo en Comisiones.

### *Funcionariado parlamentario*

La herramienta se puede usar por parte de funcionariado parlamentario que tenga responsabilidades ligadas a las Comisiones y de áreas parlamentarias que realicen acciones relacionadas con las dimensiones de Parlamento Abierto, como las áreas técnicas, las unidades de transparencia, de estudios legislativos, asesores parlamentarios, entre otras que permitan aportar para el avance en la implementación del Parlamento Abierto.

### *Sociedad Civil, Academia y ciudadanía*

La herramienta se puede usar por la ciudadanía y la Sociedad Civil interesada en participar desde una Comisión específica, sirviendo como referencia para las estrategias de incidencia legislativa. También se puede usar por la Academia desde ejercicios exploratorios sobre la apertura parlamentaria como objeto de estudio.

Es posible generar dinámicas para compartir la evaluación realizada entre distintos espacios y actores, por ejemplo, una fracción parlamentaria, una o más Comisiones, por un tema o iniciativa a tratar; así como previo a un proceso de incidencia legislativa desde un ejercicio ciudadano interesado en la apertura legislativa o desde la Sociedad Civil.

## Instrucciones de llenado

El llenado de la herramienta de evaluación sobre Parlamento Abierto desde Comisiones se realiza marcando cada casilla “Sí” o “No” cumple para cada uno de los criterios de la dimensión de Parlamento Abierto correspondiente.

### 1) Transparencia

- a. Conformación de la Comisión,
- b. Agenda,
- c. Acceso a documentos y,
- d. Datos y mecanismo de contacto.

### 2) Participación Ciudadana

- a. Invitación,
- b. Incorporación,
- c. Hacer visible y,
- d. Metodología

### 3) Innovación en el uso de tecnología

- a. Sesiones en línea,
- b. Contacto con ciudadanía;
- c. Redes Sociales y,
- d. Accesibilidad a Grupos minoritarios

### 4) Integridad y Responsabilidad Parlamentaria

- a. Declaraciones,
- b. Currículum vitae,
- c. Votaciones y,
- d. Código de Ética y Conducta.

Al responder a cada uno de los criterios desde su experiencia, se generará información relevante para identificar el avance en cada dimensión mediante la valoración en cuatro niveles de avance, marcando el resultado con una X en la casilla correspondiente.

Posibles niveles de avance por dimensión: **Nulo:** No cumple con ningún criterio; **Bajo:** Cumple con un criterio; **Medio:** Cumple con dos o tres criterios y **Alto:** Cumple con todos los criterios.

### Herramienta de evaluación sobre Parlamento Abierto desde Comisiones

Dimensión	Criterios	Evaluación (criterio)		Niveles de avance (Dimensiones)			
		Si	No	Nulo	Bajo	Medio	Alto
 <b>Transparencia</b>	<i>Conformación de la Comisión.</i> Publicación y difusión de las personas integrantes de cada Comisión.						
	<i>Agenda.</i> Publicación y difusión de la agenda de Comisiones en la página web del Congreso en avance.						
	<i>Acceso a documentos.</i> Dictámenes, actas, versiones estenográficas, orden del día en formatos abiertos y fáciles de usar.						
	<i>Datos y mecanismos de contacto.</i> Publicación y difusión del contacto responsable en las Comisiones tanto de congresistas como de funcionarios públicos, así como del canal para establecer comunicación.						
 <b>Participación Ciudadana</b>	<i>Invitación.</i> Se invita en tiempo y forma a la ciudadanía para que participe en el marco del trabajo de Comisiones.						
	<i>Incorporación.</i> Los comentarios emitidos por la ciudadanía se incorporan en la toma de decisiones en las Comisiones.						
	<i>Hacer visible.</i> La colaboración de la ciudadanía y las organizaciones de la Sociedad Civil se hacen visibles y se reportan de manera cotidiana por las Comisiones.						
	<i>Metodología.</i> Se cuenta con metodologías que promuevan la colaboración e involucramiento de la ciudadanía en el trabajo legislativo desde Comisiones.						

### Herramienta de evaluación sobre Parlamento Abierto desde Comisiones

Dimensión	Criterios	Evaluación (criterio)		Niveles de avance (Dimensiones)			
		Si	No	Nulo	Bajo	Medio	Alto
 <b>Innovación en el uso de tecnologías</b>	Sesiones en línea. Transmisión de las sesiones en Comisiones disponibles en vivo y archivo histórico.						
	Contacto con ciudadanía. Existen herramientas remotas o digitales promovidas desde las Comisiones para tener contacto con la ciudadanía.						
	Redes Sociales. Uso de las redes sociales por parte de congresistas y funcionarios parlamentarios para la difusión de la labor desde las Comisiones.						
	Accesibilidad a Grupos minoritarios. La Comisión promueve el uso de innovaciones para acercar la labor legislativa a distintos grupos minoritarios.						
 <b>Integridad y responsabilidad parlamentarias</b>	Declaraciones. Integrantes de Comisiones hacen públicas sus declaraciones de interés, patrimoniales.						
	Currículum vitae. Integrantes de Comisiones publican su Currículum vitae.						
	Votaciones. Integrantes de Comisiones hacen públicas la información sobre sus votaciones						
	Código de Ética y Conducta. Integrantes de Comisiones conocen y refrendan el apego al cumplimiento al Código de Ética y Conducta.						

## Bibliografía

- Alianza para el Parlamento Abierto, (2015) Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, disponible en <http://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagnóstico%20de%20Parlamento%20Abierto.Pdf>.
- Alianza para el Parlamento Abierto (2017) Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, disponible en <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>.
- Ayala, J. (1992) Economía del Sector Público Mexicano, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- INEGI: Censo de Población y Vivienda 2010.
- Casar, María Amparo; Garván, Ignacio y Puente, Khemvirg (2010) La rendición de cuentas y el Poder Legislativo, México: CIDE.
- CIMTRA (2011) Manual de Aplicación de la Herramienta CIMTRA-Legislativo. Medición de Transparencia en Congresos Locales. México.
- Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, disponible en: <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/02/2012/DIGESTUM02034.Pdf>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, disponible en: <http://www.inaipyucatan.org.mx/Transparencia/portals/0/Pdf/reglamentoleyes/06.Pdf>
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, disponible en: [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2017/2017-07-18\\_2.Pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2017/2017-07-18_2.Pdf)
- Lendo, Tomislav y J. Resina (2016) Parlamento Abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México, México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Luna Pla, I., K. Puente e I.B. Flores, coords. (2018). Transparencia legislativa y Parlamento Abierto, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- ParlAmericas (2018). Participación ciudadana en el proceso legislativo. Secretaría Internacional de ParlAmericas, Canadá.
- Puente, Khemvirg e I. Luna Pla (2019) Parlamento Abierto en los Congresos Locales de México Resumen Ejecutivo, México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).
- Stake, R. E. (1999). Investigación con estudio de caso. Madrid: Morata.
- Red Latinoamericana por La Transparencia Legislativa (2018) Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Disponible en: <https://www.transparencialegislativa.org/>
- UIP Union InterParlamentaria (2007) Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.
- Visión Legislativa (2018) Parlamento Abierto en la Asamblea Constituyente de la CDMX.
- Yin, R. K. (2009). Case Study Research. USA: SAGE.