

# El papel de la función de información política del Poder Legislativo en el fortalecimiento de la representación

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ

Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Investigador y Responsable del despacho de la Dirección

General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones

Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

## Resumen

La función de información del parlamento es un instrumento de injerencia para la formación de una opinión pública razonada; es decir, que derive de la accesibilidad de la población a información objetiva, veraz y oportuna, ya sea a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación o cualquier otro medio que posibilite un acceso abierto. Lo anterior coadyuva a lograr un control en el parlamento, una representación efectiva de los ciudadanos y, por ende, un gobierno de opinión.

**Palabras clave:** Crisis de la representación, democracia, función de información política, parlamento abierto, principio de publicidad y tecnologías de la información y comunicación.

## Resum

La funció d'informació del parlament és un instrument d'ingerència per a la formació d'una opinió pública raonada; és a dir, que derive de l'accessibilitat de la població a informació objectiva, veraç i oportuna, ja siga a través de l'ús de les tecnologies de la informació i comunicació o qualsevol altre mitjà que possibilita un accés obert. Allò anterior coadjuva a aconseguir un control al parlament, una representació efectiva dels ciutadans i, per tant, un govern d'opinió.

**Paraules clau:** Crisi de la representació, democràcia, funció d'informació política, parlament obert, principi de publicitat i tecnologies de la informació i comunicació.

## Abstract

Parliament's information function is an instrument of interference in the formation of reasoned public opinion; that is, it derives from the accessibility of the population to objective, truthful and timely information, either through the use of information and communication technologies or any other means that enable open access. This contributes to achieving control in Parliament, effective representation of citizens and, therefore, a government of opinion.

**Key Words:** Crisis of representation, democracy, political information function, open parliament, principle of publicity and information and communication technologies.

## **Sumario**

- I. Introducción.
- II. El problema de la representación efectiva de los intereses ciudadanos en los órganos legislativos.
- III. La función de información.
  1. Principio de publicidad, rector del funcionamiento del Congreso.
  2. Antecedentes.
  3. Concepto e importancia.
  4. Multiplicidad de vías para su ejercicio.
- IV. Opinión pública.
- V. Parlamento abierto.
- VI. Las tecnologías de la información y la comunicación.
- VII. Conclusiones.
- VIII. Bibliografía.

## I. Introducción

Pudiera considerarse a la función de información una nueva actividad que va ganando terreno a las funciones comunes del Poder Legislativo, como son la legislativa y la de control; sin embargo, la novedad es relativa ya que aparece simultáneamente con los parlamentos modernos, al pasar de ser órganos de formación de la opinión pública a medios fundamentales para la formación de ésta. En ese sentido en los discursos de James Fox en el parlamento inglés –que es el primero en utilizar el término opinión pública–, se reconoce como una obligación del parlamento debatir de frente a la ciudadanía entonces erigida como titular de la opinión pública.

No obstante, con la irrupción y fortalecimiento de los medios de comunicación que al amparo del desarrollo tecnológico, tuvieron la posibilidad de anteponerse al parlamento y con esto terminar con el papel de éste como máxima tribuna, lo cual ya era criticado por Carl Schmitt, quien en la primera parte del siglo XX ya cuestionaba: ¿Quién cree aún en el Parlamento como la gran tribuna? (Schmitt, 1996: 11). Ante esta situación, dicha función perdió relevancia en todos los parlamentos del mundo al grado de que pareciera que es exclusiva de los medios de comunicación, quienes tienen la capacidad de difundir ampliamente la información y por tanto influir efectivamente en la ciudadanía.

Si bien, el hecho de que los medios de comunicación participen en forma determinante no sólo en la difusión de la información sino también en la fiscalización política del gobierno y en la formación de opinión, representa un gran avance; esto no implica que el Poder Legislativo deba renunciar a la función de informar.

El parlamento es una importante sede en la que convergen diversos puntos de vista políticos, por lo que el proceso parlamentario constituye una garantía para la expresión equitativa de todas las posturas con representación en el congreso. Sin embargo, en la actualidad los órganos legislativos en todo el mundo enfrentan limitaciones para difundir sus mensajes en forma eficaz.

La facultad de información del parlamento cobra relevancia en virtud de que funge como un instrumento para influir en la opinión pública, la cual una vez constituida sirve como base para generar el trabajo parlamentario, es así que en la formación de las agendas de los grupos parlamentarios y de las Cámaras, la opinión pública debe ser el eje rector, así como para gran parte de las decisiones que se toman en el congreso en representación de los ciudadanos. Así mismo, esta actividad está estrechamente relacionada con la facultad de control en especial con el denominado control en el parlamento, además de tener una potencial incidencia en las preferencias electorales.

Informar a la ciudadanía sobre los trabajos que se llevan a cabo en las cámaras legislativas, coadyuva efectivamente con la participación, la cual a su vez es esencial para ejercer adecuadamente la representación que se ha conferido a los legisladores, ya que esto les permite conocer lo que sus representados opinan con relación a los proyectos sobre los cuales debe tomar una determinación. Representación que, sin embargo, se encuentra ampliamente cuestionada, en relación con esto Carl Schmitt en su estudio titulado «Sobre el parlamentarismo», menciona cómo el parlamento de su época atraviesa por una crítica situación. Entre las deficiencias que resalta está el hecho de que la evolución de la moderna democracia de masas ha convertido a la discusión pública, que argumenta, en una formalidad vacía, asimismo señala que las normas del derecho parlamentario que tienen que ver con el debate son superfluas, ya que los partidos ya no se enfrentan entre ellos como opciones que discuten, sino como poderosos grupos de poder social o económico, calculando los mutuos intereses y sus posibilidades de alcanzar el poder, éstos se ganan a las masas mediante un aparato propagandístico cuyo mayor efecto está basado en una apelación a las pasiones y a los intereses cercanos. En este resumen de la precaria situación de la representación, se destaca que no hay consulta a los ciudadanos que debieran ser los auténticos representados y más que informarlos efectivamente de los asuntos que resuelve el parlamento se busca convencerlos mediante la difusión de información limitada.

El correcto ejercicio de la función de información es crucial para la democracia participativa a la que alude Robert Dahl, caracterizada por el derecho de argumentar sobre una propuesta en el ámbito de lo razonable y en la que no puede aceptarse la imposición de una concepción específica. En este modelo de democracia la participación ciudadana en la toma de decisiones es fundamental, participación que debe estar precedida de una amplia difusión de información pública y de las opiniones que se tengan con respecto a ella. En este proceso el Poder Legislativo debe tener un papel fundamental.

No debemos perder de vista el hecho de que el parlamento es el foro en el que se contrastan diversas posturas políticas que se presentan en un Estado, cuya operación es guiada por la política, la cual se desarrolla en el ámbito de la opinión, y no en el de la estricta racionalidad.

La función de información del parlamento es un importante coadyuvante en la consolidación de la vida democrática y un medio para superar el modelo de la democracia como equilibrio, para pasar al estadio superior de la democracia participativa (Iturbe Mach, 2005: 79). Es de destacar que recientemente la función de información política del Poder Legislativo se ha redimensionado a través del denominado parlamento abierto, que en esencia implica la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) a dicha función y, la intención de hacer accesible esta información a través de su publicación abierta, pero también de la posibilidad de hacerla accesible o más bien comprensible a toda la población, para lo cual se requiere que los órganos legislativos actúen en forma enfática como guía de la ciudadanía en materia de asuntos públicos.

De acuerdo con el informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico, emitido por la Unión Interparlamentaria, hoy en día los parlamentos están más abiertos a la colaboración con otros parlamentos, sin embargo, destaca que ahora también más con la sociedad civil, ya que se aprecia que los órganos legislativos son más activos publicando y transmitiendo información, mediante un abanico

más amplio y accesible de medios de comunicación, y se encuentran mejor preparados para registrar y realizar un seguimiento de su labor; no obstante, el mismo documento subraya que la ciudadanía y los parlamentos se mantienen separados en aspectos importantes, sin embargo, aprecia importantes esfuerzos por acercarse, distingue que los parlamentos están más conectados con el mundo exterior y se están incorporando más procesos tecnológicos bidireccionales que proporcionan a la ciudadanía mayores oportunidades de participación, destaca el aumento del número de parlamentos que utilizan datos abiertos y el de aquellos que comienzan a usar canales de comunicación populares.

Como se puede observar, la tendencia mundial es abrir los órganos de representación a los representados, órganos que si bien nunca estuvieron cerrados tampoco buscaban una adecuada interacción con los ciudadanos, lo cual, en principio, se debió a la imposibilidad de acudir a ellos por motivos de limitaciones materiales, pero también de limitaciones en relación con el nivel de instrucción de la población; problemáticas que hoy en día a través de instrumentos como las TICs pueden ser superadas efectivamente. Con lo cual se lograría hacer que las decisiones del Poder Legislativo sean cada vez más democráticas y, por tanto, efectivas para el logro de sus fines.

Como se ha señalado, la función de información política del Poder Legislativo es una facultad que, si bien no podemos considerar como nueva, su estudio sí es reciente. Por lo que con el fin de contribuir con el análisis en el presente trabajo pretendemos establecer sus alcances, estado actual y perspectiva, lo cual analizaremos a partir del estudio del problema de la representación efectiva de los ciudadanos en el parlamento, problema que, como se ha señalado, constituye una de las debilidades más importantes del Poder Legislativo en la actualidad, la cual puede ser revertida mediante el ejercicio efectivo de esta función, la cual puede generar opinión pública bien informada, derivada de información de calidad y accesible; posteriormente analizaremos dicha función partiendo del principio de publicidad, estrechamente ligado

con ésta; desarrollaremos sus antecedentes, concepto, importancia y la multiplicidad de vías por la que ésta es llevada a cabo por los parlamentos. Así también estudiaremos un concepto central en el proceso de información política, la opinión pública.

Adicionalmente abordaremos el novedoso concepto de parlamento abierto vinculado de forma importante a la función en estudio, el cual pudiera ser un medio sumamente efectivo para construir opinión pública de forma eficaz y efectiva, y generar un intercambio virtuoso de información entre el legislador y los ciudadanos.

Por último, analizaremos a las TICs, como una eficaz herramienta para lograr los cometidos del Poder Legislativo en materia de producción y difusión de información.

## **II. El problema de la representación efectiva de los intereses ciudadanos en los órganos legislativos**

Actualmente, los problemas que enfrenta el Poder Legislativo son diversos, estos dependen del entorno social y político de cada región, así como de sus diversas necesidades; sin embargo, es posible identificar dos como fundamentales: el primero tiene que ver con su crecimiento y la complejidad cada vez mayor de las funciones que debe llevar a cabo y, el segundo, del cual nos ocuparemos en este trabajo, lo constituye la representación efectiva de los intereses de los ciudadanos.

A partir del inicio del siglo XX, los órganos legislativos han sido objeto de diversas críticas, entre las que resalta la formulada por Carl Schmitt, quien evidencia la existencia de una crisis del parlamentarismo, la cual se basa en que democracia y liberalismo, si bien pueden ir unidos durante algún tiempo, forman una unidad precaria, lo que explica, deriva en que «las grandes decisiones políticas y económicas, de las cuales depende el destino de las personas, ya no son (si es que alguna vez lo han sido) el resultado del equilibrio entre las distintas opiniones en un discurso público, ni el resultado de los debates parlamentarios»; lo que atribuye al trabajo en comisiones,

que son las sedes donde se toman las decisiones, las cuales son cerradas, por lo que enajenan los fines del pleno con respecto a la publicidad del Parlamento, convirtiéndolo en una mera fachada; lo que lo ha despojado de su propio fundamento espiritual. El citado autor comenta que las comisiones de partidos o coaliciones de partidos deciden a puerta cerrada, y lo que deciden los representantes de los intereses del gran capital, tal vez sea más importante para la vida cotidiana y el destino de millones de personas que las mismas decisiones políticas (Schmitt, 1996: 21, 64 y 65). Como puede apreciarse, las principales críticas se enfocan en la falta de publicidad, carencia de participación de los representados y concentración de las decisiones. Por su parte, Manuel Aragón aclara la visión de Schmitt, al señalar que para el autor el Parlamento no es un órgano de representación de todos, sino su objeto es que, a través suyo, se imponga la clase dominante (Aragón, 1996: XVIII). La anterior crítica ataca fuertemente la legitimidad democrática de las decisiones que se toman en los órganos parlamentarios, las cuales en la época eran sumamente cerradas para el público, lo que facilitaba que los representantes populares se limitaran a cobijar intereses particulares, dejando de lado su función principal que es representar.

Actualmente, si bien los órganos legislativos han procurado publicitar sus decisiones y el proceso mediante el cual son llevadas a cabo, el hecho es que aún falta mucho por hacer. En algunas regiones, la crítica que Schmitt hace al Parlamento, se estima vigente, ya que se considera que el Poder Legislativo privilegia los intereses de grupo y no hace lo suficiente para informar e involucrar a sus representados en su trabajo, ni se interesa por conocer el sentir de la población en general con respecto a los problemas que se discuten en su seno, es decir, no se fomenta la participación ciudadana, participación que no es sencilla de obtener pero que debe constituir una obligación del órgano legislativo. Es de considerar que la participación del ciudadano se da primordialmente a través de la aportación de opinión con respecto a asuntos públicos.

Con respecto a la participación es de destacar que Sartori considera que la democracia es gobierno de opinión, un gobernar fundado en la opinión. El mencionado autor estima que el nexo entre opinión pública y democracia es constitutivo, ya que la primera es el fundamento sustantivo y operativo de la segunda; asimismo, establece que la opinión pública no es «innata»: es un conjunto de estados mentales difundidos (opinión) que interactúan con flujos de información (Sartori, 2003: 89 y 93). Opinión que realmente debe provenir del público. No obstante, lograr esta autenticidad de la opinión es sumamente complicado, ya que los flujos de información no necesariamente la propician. Sin embargo, en este cometido, el Poder Legislativo juega un papel relevante, al producir su propia información, la cual supone un alto grado de pluralidad, y difundirla a través de sus canales propios.

Es así que el reto, además de informar bien y suficientemente, es lograr la accesibilidad de la información, es decir, que el grueso de la población la comprenda y así la haga suya y pueda generar opiniones lo bastante reflexionadas y soportadas, proceso en el cual la educación es fundamental.

De acuerdo con Sartori, fortalecer la educación constituye un objetivo permanente «pero, para los fines de una mejor opinión pública, es necesario que dicha educación se refiera a asuntos públicos, y que se trate de alcanzar no sólo en términos de información sino también en términos de competencia cognoscitiva» (Sartori, 2003: 110). Esto también constituye un objetivo del Poder Legislativo y no solo de las autoridades educativas, ya que el primero debe poner al alcance de los ciudadanos la información, lo que implica hacerla accesible, en esta parte es necesario que los órganos del Poder Legislativo se den a la tarea de explicar los contenidos y alcances de los asuntos públicos, lo que implica desarrollar una función pedagógica a fin de generar participación, ya que si el público no comprende el asunto que se debate, no querrá o no podrá participar en éste.

Ahora bien, retomando el tema de la crisis de la representación en el parlamento, Joan Sabaté Borrás señala que ésta no es nueva

en absoluto, sin embargo, actualmente existe desconfianza en la representación, lo que obliga a los políticos a dar una respuesta a la sociedad que se ha venido a llamar la sociedad de la información (Sabaté Borrás *et al.*, 2014: 183-185). A fin de abatir la llamada crisis de la representación es necesario aportar al público la información que demanda sobre el quehacer del aparato público, específicamente aquella en que basan sus decisiones, lo que vinculará más a los parlamentarios con sus representados.

Con respecto a la crisis de la representación, Alejandro Peral señala que está relacionada con la progresiva pérdida de legitimidad de los partidos políticos, que deriva en una identificación partidista más difusa y una disminución de la participación ciudadana en política, por lo que en ese contexto, el parlamento deja de ser el genuino productor de leyes y la ciudadanía no lo reconoce como el lugar donde se le representa (Peral, 2013: 13). No obstante, tendríamos que destacar que las democracias actuales suponen delegación del poder de los ciudadanos a los representantes políticos, por lo que habría que buscar la forma de que estos perciban en los legisladores a sujetos que puedan representarlos efectivamente, lo cual puede darse a través del desarrollo de la función de información política del parlamento a través del empleo de las TICs, mediante el mecanismo denominado parlamento abierto. Lo cual puede aprovecharse para producir una auténtica interacción entre representantes y representados.

Por otra parte, a decir de Benigno Pendás, en España el mensaje de los ciudadanos es unánime y es obligado traducir en fórmulas jurídicas las demandas de mayor proximidad entre representantes y representados, para lo cual no es necesario acudir a ocurrencias e improvisaciones ya que los instrumentos existen y se trata de utilizarlos con frecuencia y naturalidad, es así que la participación ciudadana en el procedimiento legislativo es la opción más viable (Pendás, 2014: 29). Sobre el particular, José Tudela señala que la participación pareciera hoy una voz mágica, que pudiera solucionar todos los males del actual sistema político (Tudela Aranda, 2013: 95); lo que no necesariamente

es así, ya que participación no necesariamente implica generar mejores decisiones, si no se acompaña de información suficiente, de calidad y accesible o comprensible para los representantes que les permita opinar válidamente sobre un asunto público.

Es así que resulta necesario garantizar la publicidad y la transparencia, así como la accesibilidad y calidad de la información del Poder Legislativo en los procesos de formación de decisiones legislativas.

Como ya ha sido comentado, la democracia representativa de nuestros sistemas es limitada y, la forma de incentivarla es a través de una mayor participación a través de mecanismos alternativos, a decir de Alejandro Peral «una vía, no exclusiva ni excluyente, probablemente tampoco definitiva, pero estimulante, pueden ser las diversas formas de parlamento abierto, gracias al desarrollo tecnológico», las cuales constituyen un notable ejemplo de intervención ciudadana en democracia, el citado autor agrega que la forma de democratizar a la democracia demanda la promoción de la cultura de la transparencia, y ya que el parlamento es el órgano de representación de la sociedad, la información debe ser utilizada por los ciudadanos (Peral, 2013: 16). Lo anterior es necesario para incentivar una efectiva representación, sin embargo, hay que insistir en que la información no sólo esté disponible o abierta, sino que también sea accesible al grueso de la población, ya que información que no se encuentre al alcance cognoscitivo no resulta útil para mejorar los procesos democráticos de toma de decisiones legislativas.

Como puede verse, para lograr un ejercicio de parlamento abierto efectivo no basta con abrir la información del parlamento a ultranza, sino también se debe procurar e incentivar la participación ciudadana, es por ello que, en la declaración sobre transparencia parlamentaria se incluyeron diferentes principios tendentes a promover la cultura de la misma: transparentar la información parlamentaria, facilitar el acceso a la información parlamentaria y permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria; destacando que en lo

concerniente a la participación ciudadana está el promover la educación cívica, por lo que, en relación a este último punto, se considera que el parlamento tiene la responsabilidad de promover activamente una educación cívica que incluya la participación ciudadana y, la de la juventud en particular, mediante la promoción de la comprensión de las normas y los procedimientos del parlamento, el trabajo parlamentario, así como su papel y el de sus miembros. Objetivo que en este momento se estima indispensable para la existencia de una auténtica democracia representativa.

Ahora, la representación política como la legitimación de los órganos del Estado pueden mejorar notablemente con la incorporación de las TICs al parlamento; primero, porque es más fácil integrar los intereses de los ciudadanos y, segundo, porque la publicitación de los procedimientos de designación hace que dejen de ser meros rituales sin control e inspección.

Conforme a lo señalado por Elviro Aranda, si bien los diputados no pueden estar sometidos al mandato imperativo, el cual genera distanciamiento entre el representante y el representado, mediante la publicidad el ciudadano puede ver proyectadas sus propias opiniones en las mantenidas por los representantes, asimismo destaca que, en la actualidad, con el apoyo de las nuevas tecnologías se puede dar un paso más a fin de que los ciudadanos puedan hacerse presentes en muchos de los procedimientos parlamentarios; es así que señala que «hoy es posible abrir ventanas para que los representados puedan, aunque tan solo sea limitadamente, participar en los ámbitos de debate y discusión parlamentaria» (Aranda Álvarez, 2017: 25). Como puede apreciarse, el problema de la crisis de la representación puede paliarse en gran medida a través de mayor participación ciudadana en las determinaciones del Poder Legislativo; la cual debe garantizarse mediante información suficiente y accesible, dirigida a los ciudadanos en general. Como ya ha sido comentado, esta obligación de los órganos de representación no constituye ninguna novedad, sino que es consustancial del Poder Legislativo que se traduce en una función

elemental –la función de información–, la cual pareciera no se ejerce eficazmente, lo que ha generado en gran medida el problema de la crisis de la representación parlamentaria, razón por la cual a continuación la analizaremos a fin de establecer su estado actual.

### **III. La función de información**

#### ***1. Principio de publicidad, rector del funcionamiento del Congreso***

Los principios generales que rigen el funcionamiento del Congreso, fundamentalmente son: autonomía, oralidad, predominio de la actividad colegiada, predominio de las mayorías, respeto de las minorías y publicidad (Alonso de Antonio, 2002: 157-160); el padre del utilitarismo Jeremy Bentham, destacó la importancia de este último en el parlamentarismo (Bentham, 2002: 83-105). En ese mismo sentido, Kant evidenció como un elemento esencial a la publicidad de los actos de los órganos del Estado, quien al respecto señaló que las acciones relativas al derecho de los demás hombres que no sean susceptibles de publicidad, son injustas (Kant, 2003: 279).

En lo que respecta al parlamento, la publicidad es comúnmente aceptada como una de las características esenciales del trabajo parlamentario y uno de los requisitos inderogables del régimen democrático (Tudela Arana, 2005: 53). El principio de publicidad no solo garantiza el correcto funcionamiento del parlamento, sino también la democratización de sus trabajos y con esto la buena operación del resto de los órganos del Estado.

Luego, la aparición del fenómeno representativo impuso una mayor extensión del principio de publicidad parlamentaria (Terrón Montero, 2006: 243). Con la aparición de la representación popular mediante los parlamentos, fue necesario fortalecer el principio de publicidad a fin de que los representados tuvieran noticia oportuna, no sólo de los temas que sus representantes abordaban, sino de sus discusiones y resoluciones.

Por ello, el principio de publicidad es determinante en el funcionamiento del Parlamento, en virtud de que las asambleas son sitios de diálogo y de debate en los que se busca, de acuerdo con el pensamiento liberal, la verdad, por lo que solo es necesario propiciar las condiciones que faciliten la libre discusión de los asuntos para que ésta surja. Por eso, el derecho a la libre expresión de las ideas, que los primeros revolucionarios consideraron el más preciado tesoro del hombre y el principio de publicidad, forma parte sustancial del ideario liberal. En la actualidad, en nuestro país a la aplicación de este principio no se sustrae ningún órgano público, en virtud de que se encuentra contemplado en el artículo 6o. constitucional, el cual impone al Estado la obligación de informar.

De acuerdo con Giuseppe de Vergottini el trabajo parlamentario se desarrolla siguiendo el principio de publicidad, de tal forma que puedan difundirse los debates, nivel de difusión que es menos amplio en el ámbito de las comisiones (Vergottini, 2004: 420). En lo que respecta a la publicidad de los trabajos de las comisiones, actualmente existe gran polémica (Wilson, 2002: 48; Jefferson, 2002; Santaolalla, 2019: 184; Tosi, 1996: 143), la cual se inclina por imprimir la máxima apertura a las sesiones de estos órganos colegiados.

La publicidad asegura la posibilidad de conocer el contenido exacto de la actividad parlamentaria, la cual constituye un medio para acceder a la información de todos los órganos del Estado y a las valorizaciones que los parlamentarios hacen de ella. Por otra parte, debemos tener en cuenta que el parlamento es el foro representativo por antonomasia; en él se puede presentar la negociación entre las diversas fuerzas políticas y por tanto existe la posibilidad de que la decisión que se adopte sea tomada no sólo por la mayoría, sino que concurren otros grupos, que le den una legitimación superior; es por lo que se afirma que el parlamento es una institución de mediación formal entre diversas fuerzas políticas. Mediación en la que la publicidad juega un papel determinante ya que «es un elemento central del sistema democrático, para que los electores puedan conocer la posición de los diversos

grupos políticos y, eventualmente, reorientar el sentido de su voto» (Pau i Vall, 2001: 140, 141). Aquí podemos ubicar los objetivos generales de este principio y de los específicos de la función de información, así como la importancia de mantener flujos informativos amplios y permanentes hacia la sociedad.

De acuerdo con José Tudela, el principio de publicidad aplicado a la institución parlamentaria se traduce en proporcionar al ciudadano y elector, a través de la correspondiente labor de difusión, los presupuestos y conocimientos de las alternativas ofrecidas por las distintas formaciones políticas, de manera que puedan conformar una opinión y, con ella, influir mediante su participación en el proceso electoral, en la formación de la voluntad política nacional (Tudela Arana, 2005: 56). Es evidente la importante relación entre la publicidad y la formación de preferencias electorales; sin embargo, no puede limitarse a los procesos electorales, ya que la información del parlamento, como se ha señalado, puede tener un importante rol en la formación de la opinión pública, la cual a su vez impacta en la toma de decisiones del cuerpo legislativo, razón por la cual publicitar más y mejor información resulta determinante para influir en ella.

La publicidad de los trabajos de las cámaras está garantizada por las normas parlamentarias, que prevén instrumentos como las gacetas, los diarios de debates, la publicación de las actas, así como el acceso de los medios de comunicación y el público en general a las sesiones del Pleno y a las reuniones de algunos órganos de las Cámaras. Sin embargo, los medios de publicidad del parlamento, son considerados insuficientes para que los ciudadanos tengan una información precisa de la actividad parlamentaria; las normas citadas privilegian la publicidad pasiva, constituida por los medios de que dispone el parlamento para dar a conocer su actividad –la cual presenta serias limitaciones para cumplir con su cometido, ya que debe existir interés del receptor por conocerla, lo que derivará en la actividad de éste para obtenerla–, dejando de lado la publicidad activa o publicación, que es aquella actividad tendente a dar a conocer los trabajos del Parlamento

sin que el receptor realice mayor actividad para ello. La publicación prácticamente está en poder de los medios de comunicación, lo que resulta inconveniente (Pau i Vall, 2006: 229, 230). No obstante lo anterior, a decir de Elviro Aranda, la publicidad activa debe ser la publicidad que lleve al Parlamento y su actividad parlamentaria a las casas de los ciudadanos y a sus computadoras (Aranda Álvarez, 2017: 21). Como vemos, si bien todos los principios que rigen la actividad del Parlamento requieren adecuarse, en materia de publicidad es necesaria una adecuación, que permita que los trabajos de las Cámaras sean difundidos con mayor intensidad y efectividad por sus propios medios.

El principio de publicidad juega un papel determinante en el funcionamiento del parlamento, ya que es consustancial a sus actividades, razón por la cual no se puede concebir un parlamento que trabaje de espaldas al pueblo, no sólo por la falta de eficacia que esto generaría con respecto a la mayoría de las funciones que tiene encomendadas un parlamento moderno, sino porque esto contraviene el denominado *principio parlamentario* de Hans Kelsen (Kelsen, 2005: 50, 51) que, constituye la única forma en que se puede llevar a cabo un gobierno democrático.

## **2. Antecedentes**

La transformación de la asamblea de estamentos en un parlamento moderno constituye un proceso estrechamente relacionado con la aparición de la publicidad. Esta publicidad política surge en Inglaterra entre el siglo XVII y el siglo XVIII, con la proscripción del privilegio de mantener en secreto las discusiones del parlamento –institución procedente de los tiempos de pugnas con la Corona–, la cual constituye el medio por el que las fuerzas empeñadas en conseguir influencia en las decisiones del poder estatal apelan al público para legitimar sus exigencias ante ellos como nueva tribuna (Habermas, 1981: 94, 97).

Con la transformación funcional del órgano parlamentario se establece una diferencia cualitativa, consistente en una nueva relación

de éste con la publicidad, que acaba convirtiendo a las discusiones parlamentarias en un asunto plenamente público, lo que queda plasmado en la *Bill of Rights* que determina que el rey soberano queda vinculado y al nivel del parlamento y éste a su vez al pueblo.

Jeremy Bentham, en su obra clásica «Tácticas Parlamentarias», ya hacía alusión a la necesidad de que el Parlamento publicitara sus trabajos, lo que representaba diversos beneficios, entre los que destacaba: el contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación, asegurar la confianza del pueblo y su consentimiento en las decisiones legislativas, así como proporcionar a los electores la facultad de obrar con consentimiento de causa (Bentham, 2002: 83-90).

Con estos cambios en el modelo, el Parlamento se convirtió en la máxima tribuna del Estado y en el formador exclusivo de la opinión pública; monopolio que, con la aparición de la prensa y su evolución en medios de comunicación, se perdió para convertirse en una tribuna más.

### **3. Concepto e importancia**

Con respecto a la función de información Woodrow Wilson señala que «[l]a función legislativa no es más importante que una atenta vigilancia de la administración; es todavía menos importante que la instrucción y dirección política que el pueblo puede recibir de una asamblea que discute públicamente y a plena luz todos los asuntos nacionales» (Wilson, 2002: 165). En el anterior comentario queda establecida con claridad la relevancia que esta función del Congreso tiene en el sistema norteamericano que, se inspira en el inglés, y que sirve de referencia para la mayoría de los parlamentos del mundo especialmente los latinoamericanos.

No obstante, en la actualidad la función informativa o de información es definida como: «[l]a de los medios con fines específicamente periodísticos: informar del mayor número de hechos de actualidad a la mayor brevedad posible y con la mayor objetividad»

(Mota, 2002: 643). La anterior definición recoge una evidente realidad, consistente en el posicionamiento de los medios de comunicación como informadores políticos de la sociedad. Sin embargo, la función de informar, no es exclusiva de los medios de comunicación, ya que el Parlamento la ejerce en forma simultánea y originalmente era considerado como el medio más idóneo para debatir sobre los asuntos públicos y, desde luego, informar sobre ello, papel que los medios masivos de comunicación actualmente desarrollan, si no con mayor eficacia sí con mayor penetración en la opinión pública.

La función de información consiste en transmitir mediante distintos procesos datos que pueden influir en las decisiones de los destinatarios, los cuales en el caso del Poder Legislativo son fundamentalmente la opinión pública en general, los grupos específicos de interés y, en forma especial los electores, que son los titulares del poder político.

Es así que a las tradicionales funciones parlamentarias (legislativa y de control) la doctrina ha ido adicionando otras, entre las que se encuentran la de información y la pedagógica (Pau i Vall, 2006: 234), las cuales como ya se ha comentado no se incorporaron recientemente al catálogo de potestades parlamentarias, por lo que su estudio es relativamente nuevo. La función de información puede considerarse una de las potestades más importantes del parlamento, ya que el ejercicio de ésta es necesario para que el órgano legislativo realice muchas de las otras funciones que tiene asignadas, además de que es necesaria para mantener el estrecho vínculo que debe haber entre las asambleas representativas y la opinión pública.

K. C. Wheare señala que una de las principales funciones de una legislatura consiste en ser un congreso de opiniones (citando a John Stuart Mill): un foro de debate y de discusión de asuntos políticos y sociales (Wheare, 1981: 168). Con respecto a la que denomina función expresiva y la función educadora señala que las legislaturas las han compartido con la prensa.

Por su parte, Walter Bagehot afirma que la función de información y la función educadora eran ejercidas por la Cámara de los Comunes

Británica, de las cuales la primera es una función moderna que tiene una singular analogía con lo que se practicaba en la edad media, época en que la Cámara de los Comunes debía hacer saber al soberano los motivos que existían de queja; sin embargo, desde que los debates del parlamento se publican, la Cámara hace conocer las quejas al pueblo, que es hoy el soberano. Así fue como a partir de la idea del pueblo soberano, toda propuesta o queja que lograra tener por abogados un número importante de miembros de la Cámara de los Comunes, cobraba inmediatamente importancia a los ojos de la mayoría de los ciudadanos en Inglaterra. A decir de Bagehot esta función resulta de suma importancia para pueblos libres como el inglés, ya que éstos tienden a no escuchar ya más que el eco de sus propias ideas, lo que queda de manifiesto en el hecho de que medios de comunicación como los periódicos se limitan a repetir la opinión de sus lectores, razón por la que la consideraba la segunda en importancia, ya que implica «obligar á oír lo que sin el Parlamento no se lograría escuchar» (Bagehot, 2005: 117, 118).

De acuerdo con Richard A. Watson, apoyado en Woodrow Wilson, señala que son funciones del Congreso informar y educar al público, y lo que se denomina función de información es la obligación del cuerpo legislativo nacional de educar al público en general, informándole acerca de los problemas fundamentales y de algunos de los remedios básicos que es posible aplicar para aliviarlos (Watson, 1989: 327).

Con respecto a la función de información, Woodrow Wilson señala que el objeto principal de toda discusión sobre asuntos públicos, es ilustrar la opinión pública, objetivo que requería de una discusión del Congreso donde todos los detalles de cada punto en discusión sean puestos de relieve, una discusión de la que deba depender la decisión de algo, «alguna cosa importante o de gran interés, alguna cuestión apremiante de administración o de derecho, el destino de un partido o el éxito de un político de renombre; ya que solo a una discusión de este género prestará atención el público; ninguna otra hará impresión sobre él» (Wilson, 2002: 48-50).

La función de información en los regímenes parlamentarios y presidenciales es de suma importancia, en el caso de los parlamentarios a decir de Francesc Pau i Vall, los gobiernos para constituirse y mantenerse «necesitan tener la conformidad del parlamento, es decir, de quien expresa su voluntad, la mayoría parlamentaria-gubernamental». Es por lo que considera que la principal función parlamentaria es legitimar y publicitar determinadas decisiones adoptadas por el Ejecutivo, mediante la realización de un debate formal en el que los grupos parlamentarios dan a conocer su posición, sin que la oposición pueda controlar al gobierno (Pau i Vall, 2001: 140). Si bien en los regímenes presidenciales el anterior no es uno de sus objetivos, en éste el órgano legislativo constituye un escenario en el que los grupos políticos pueden manifestar formalmente y de manera pública su posición sobre un determinado asunto. Manifestaciones que son esenciales en un sistema democrático, para que los ciudadanos conozcan la posición política de los diversos grupos representados en la asamblea legislativa con respecto a la actuación de los órganos del Estado en especial del Ejecutivo y a su vez esto sirva como una referencia para orientar en el futuro sus preferencias electorales. Resulta evidente que en la mayoría de los casos son los miembros del parlamento –que no el parlamento– los que llevan a cabo la función de informar, con el fin de causar una reacción en la sociedad, no obstante, la asamblea en su conjunto puede llegar a ejercer esta función, la cual no se limita a solo uno de los procesos que llevan a cabo las Cámaras para cumplir con sus fines, como a continuación comentaremos.

#### ***4. Multiplicidad de vías para su ejercicio***

La función de información del Congreso se ejerce a través de varias de las actividades que lleva a cabo, ya sean los debates que se dan en las sesiones para aprobar un dictamen, en los informes finales de las comisiones de investigación, en los informes de las comisiones ordinarias o en las presentaciones por parte de los legisladores de

proposiciones que no constituyen iniciativa o en las declaraciones del Congreso que se informan a través de los denominados puntos de acuerdo que representan una decisión monolítica del cuerpo colegiado.

La doctrina discrepa acerca de qué procedimientos forman parte de la función de control y cuáles forman parte de la función de impulso político o de la función de información (Pau i Vall, 2001: 133). Lo que explica por qué estas funciones suelen ser ejercidas en forma simultánea, es decir, en la ejecución de un procedimiento se pueden ejercer paralelamente varias funciones.

Mediante el ejercicio de esta función, el Congreso busca difundir los resultados de sus trabajos y la forma en que éste opera, pero más allá de tener fines de mera difusión –tendientes a lograr una evaluación positiva por parte de la opinión pública– busca controlar y, como algunos autores mencionan, educar.

En materia de control, especialmente el denominado control en el parlamento –que es el control que ejercen las minorías en el parlamento, que no implica un acto de voluntad de las cámaras, ni un resultado sancionatorio inmediato– es determinante esta función, ya que es en la opinión pública donde se presentan sus efectos. Los legisladores al informar sobre las deficiencias en la ejecución de programas y prestación de servicios públicos, tienen como objetivo impactar en las preferencias electorales, ya que la difusión constante de los errores de la administración pública busca activar el control político originario que radica en los ciudadanos, para lo cual la difusión de la información resulta vital. En el caso del control por el parlamento (Aragón, 2002: 191-194) que puede considerarse más eficaz en virtud de que supone un acuerdo mayoritario como el que se presenta con los denominados acuerdos parlamentarios declarativos o puntos de acuerdo que entrañan una declaración política del Congreso, éstos además de ser transmitidos al órgano responsable son difundidos por otros medios; divulgación que se lleva a cabo desde el momento en que se presenta el proyecto, cuando se discute y hasta su aprobación.

Es así que la función de información es considerada por algunos autores como parte de la función de control, es el caso de Luis López Guerra quien señala que el control parlamentario, es «una extensión de la información de los defectos de la actuación gubernamental en comparación con un desiderátum que la oposición representaría. Ello supone llegar quizá a un Mediterráneo ya descubierto, el de que la función de control representa, sobre todo, una función de información y que es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del parlamento, o para ser más exactos, de la minoría en la oposición» (López Guerra, 1990: 239).

Como puede observarse, la relación entre la función de información y la de control es sumamente importante, al grado de que la segunda en gran medida depende de la primera para llevarse a cabo efectivamente, sin embargo, es claro que constituyen funciones separadas y de gran relevancia en lo individual.

Ahora bien, podemos ubicar el ejercicio de la función de información en prácticamente todos los procesos que se llevan a cabo en los órganos legislativos. Es así que en el proceso legislativo la difusión de los trabajos, tanto de las comisiones como del Pleno es determinante, en virtud de que esto permite realizar una crítica sobre el proyecto y sobre cómo el gobierno ha manejado el problema y, más aún, si se trata de una iniciativa del Ejecutivo esto dará pie a un mayor debate, el cual puede tener importantes efectos al exterior de la asamblea.

En relación con este tema debemos tomar en cuenta que la multifuncionalidad de la información adquirida por el parlamento, desde luego los datos, el conocimiento e información recibidos por las Cámaras, pueden servir para distintos fines como articular mociones de censura, formular preguntas, interpelaciones o solicitar la creación de una comisión de investigación o de estudio, así mismo puede ser útil para que los parlamentarios apoyados en la información que obtengan por su cuenta, puedan interrogar a las personas que comparezcan ante los órganos de las Cámaras, también es útil en la función de impulso. La información es fundamental en la función legislativa, tanto la

formulación de proyectos o proposiciones de ley, como la articulación de enmiendas tienen apoyo en la información que adquieren las Cámaras (Martínez Elipe, 2002). Como puede observarse la información que genera el Poder Legislativo es de gran utilidad para todas las funciones parlamentarias, pero en el caso de la función de información, los datos tienen un objetivo sumamente preciso que es difundirse con independencia del proceso mediante el cual se generaron.

Como se ha comentado, uno de los principales objetivos de la función de información es generar participación, a través de la formación de opinión pública, tema que a continuación analizaremos, a fin de establecer sus características y alcances.

#### **IV. Opinión pública**

Como ya ha sido comentado la función de información tiene una estrecha relación con la opinión pública, lo que consideramos se debe, entre otros aspectos, a que, como lo señala Habermas, el término surge en el parlamento (Habermas, 1981: 102), lo que generaba que originalmente ésta se confundiera con la opinión de órgano; lo estrecho de la relación hace necesario determinar el alcance del término, para posteriormente poder determinar los alcances de la función.

Vincent Price destaca la polémica en torno a la definición de la opinión pública y señala que la búsqueda de una definición clara y simple del concepto sería infructuosa; sin embargo la imposibilidad de definirla, no significa que sea algo carente de significado (Price, 1994: 17, 18). La dificultad en la conceptualización del término se debe a que el contexto histórico y político en el que se originó no son los mismos que afectan hoy su uso, por lo que actualmente puede tener distintas acepciones.

Para tratar de acercarnos a una definición acudimos al diccionario de la Real Academia de la Lengua, que asigna al vocablo opinión las siguientes definiciones: 1. Dictamen, juicio o parecer que se forma de una cosa cuestionable, 2. Fama o concepto en que se tiene a una

persona o cosa. Concretamente a la opinión pública la define como: Sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados. Si bien esta definición básica puede servirnos como punto de partida será necesario revisar elementos como la generalidad, ya que éste puede interpretarse como equivalente al concepto de mayoría, lo que podría reducir la opinión pública a una mera opinión mayoritaria.

De acuerdo con Javier Terrón Montero, el término es atribuido a los fisiócratas y constituyó el recurso ideológico en el que se sustentaba la legitimación del Estado liberal burgués, en el que al igual que la economía que deriva su racionalidad del libre juego de la oferta y la demanda, en la política la sociedad se percibía «con capacidad bastante para autorregularse sin interferencia de los poderes estatales mediante la implantación de las condiciones que permitan el libre intercambio del pensamiento y las ideas que, inevitablemente, han de conducir al surgimiento de una opinión aceptada por todos en la que basar su propia ordenación». El citado autor agrega que en el pensamiento liberal el parlamento es considerado como el lugar del diálogo, el debate y el esclarecimiento de la verdad, verdad que es una y se encuentra en la naturaleza de las cosas (Terrón Montero, 2006: 239, 240). En virtud de lo anterior, en este modelo se concibe que sólo basta con proporcionar las condiciones necesarias para que esa verdad se impusiera, por lo que se consideraba que no tenía cabida el mandato imperativo de los parlamentarios, ya que son ciudadanos y por tanto parte de la opinión pública, por lo que si ésta es resultado del debate y la discusión, imponerla coactivamente a quien debe expresarla en el parlamento, sería claramente contrario a su naturaleza. Aquí puede ubicarse el periodo en el que el órgano legislativo se erige como el generador de la opinión pública.

En 1792, después del estallido de la revolución francesa, el público políticamente raciocinante es indirectamente reconocido en su función de crítico público en un discurso pronunciado por Charles James Fox en la Cámara de los Comunes de Inglaterra. El raciocinio político del

público había llegado a articularse de tal modo que en el umbral del siglo XIX desempeñaba ya el papel de un permanente comentarista crítico, arrebatando la exclusiva al parlamento y convirtiéndose en el interlocutor oficial de los diputados, el absolutismo parlamentario se vio obligado a ceder su soberanía, de aquí se desprende la máxima foxiana de ofrecer al público los medios adecuados para formarse una opinión (Habermas, 1981: 102, 103). Con la implantación del modelo liberal el parlamento se constituye en el vocero de la opinión pública, la cual vinculaba al gobierno, en virtud de que mediante el procedimiento de discusión parlamentaria, la opinión pública hace llegar al gobierno sus designios, y éste a su vez, pone a la opinión pública en conocimiento de su política. En este periodo se presenta el mito de la opinión pública general y fácilmente discernible que tuvo vigencia mientras la acción política estuvo en manos de la burguesía; sin embargo, una vez incorporadas a la participación las clases emergentes, el modelo comenzó a colapsarse, quedando al descubierto que lo que se tenía por universal respondía sólo a los intereses de la clase dominante.

Posteriormente, las clases que emergieron y en general los ciudadanos en lo particular fueron sustituidos por los partidos de masas que se ocuparon de la formación de la opinión pública, a la cual imprimen visiones sectoriales de la sociedad y desde luego de intereses parciales.

Como puede apreciarse, la opinión pública es un juicio que se forma colectivamente, sin embargo, establecer con precisión la forma en que influyen los distintos grupos sociales en dicho juicio resulta complicado. No obstante, es posible afirmar que las mayorías y minorías concurren en el proceso de formación, aunque en forma indirecta.

Ahora bien, si no puede considerarse que esta opinión sea exclusiva de las mayorías, el hecho es que su participación en el proceso de formación es determinante, lo que no necesariamente siempre es conveniente. Sobre esto, Price señala que es un peligro que en la formación de la opinión pública prevalezca una mediocridad en

la opinión creada y mantenida por la presión de la mayoría, así como el que se impida por las amplias mayorías que los puntos de vista de minorías importantes, aun siendo válidos, puedan hacerse valer con fuerza (Price, 1994: 34). Como vemos el que la opinión pública se constituya sólo por las mayorías puede ser contrario a los intereses públicos, además de antidemocrático; razón por la que es necesario garantizar cuando menos el que las minorías tengan la oportunidad de difundir amplia y libremente sus puntos de vista, a fin de que éstas también cuenten con las condiciones que les permitan participar en el proceso de formación de la opinión pública.

La opinión pública en el modelo liberal es identificada con la *volonté générale*, es así que es considerada una ficción semejante a la democracia plebiscitaria en la que la voluntad de la mayoría de la ciudadanía activa es identificada con la voluntad global del pueblo. Esta ficción de la opinión pública dejó de tener vigencia en los estados constitucionales modernos, debido a la pluralidad de opiniones sobre los asuntos públicos y a la existencia de diversos grupos sociales emisores; ahora constituyen tareas sumamente difíciles identificar la voluntad general en virtud de la dispersión de centros de producción de información, así como lograr una definición unívoca del concepto. Es así que hoy se puede hablar de una gran diversidad de opiniones que concurren en la formación de la opinión pública; de acuerdo con Javier Terrón, resulta en la actualidad una opinión desmembrada, desarticulada, conformada por particularismos resistentes a ser subsumidos bajo un concepto unitario y universal (Terrón Motero, 2006: 244). Como podemos deducir, la opinión pública actualmente ha sido sustituida, en la toma de decisiones, por los intereses de grupos que se hacen valer principalmente a través de los partidos y los medios masivos de comunicación.

A pesar de que hoy existe una gran participación de las minorías en la formación de la opinión pública, la percepción de las mayorías sigue jugando un papel determinante; sin embargo, relativizada por los grupos de interés y, desde luego, los llamados formadores de opinión

que han llegado a tener gran influencia, al grado de que se les llegue a confundir con la propia opinión pública.

Como vemos, la evolución de la opinión pública ha traído ventajas significativas como puede ser el hecho de que haya mayor participación en su conformación, lo que puede considerarse en principio positivo para la democracia; sin embargo, la proliferación de entes emisores de opiniones puede producir un grave problema, pues después de una clara ubicación de las fuentes de la opinión pública, actualmente nos enfrentamos a una multitud que hace difícil unificar una opinión; adicionalmente, la capacidad de difusión y, por tanto, de influencia de grupos que más que mayorías son minorías con poderosos y bien definidos intereses, nos ha hecho transitar de la opinión de la mayoría a las opiniones de las minorías de gran influencia en la acción estatal.

Por otra parte, este fortalecimiento de la opinión de los grupos minoritarios garantes de importantes intereses hace sumamente difícil que el resto de las minorías activas puedan discrepar, expresarse y tener impacto en la formación de decisiones públicas.

Lo anterior deriva en que representantes –como los legisladores– no atiendan la necesidad de formar opinión, sino de descubrir la de la mayoría o de las minorías influyentes y se ocupen de dar respuestas rápidas a sus planteamientos.

Aunado a lo anterior, la indiferencia de la ciudadanía hacia los temas que tienen que ver con la operación del gobierno es otro problema que el legislador tiene que enfrentar en la conformación de opinión pública, lo que trae como consecuencia que los legisladores no se ocupen de tratar de formarla, ya que consideran que, en general, el público no atiende su labor. Sin embargo, debemos destacar que no es un deber de los ciudadanos atender todos los asuntos importantes del momento, ya que ellos nos son representantes. A fin de revertir esto, los legisladores deben mantener una actitud proactiva tendente a que el público en general se interese por los asuntos que se tratan en las Cámaras, los cuales suponen relevancia pública.

Como puede apreciarse, es necesaria una mayor participación de la ciudadanía en general en la formación de la opinión pública, pero también de las minorías que no representan importantes intereses, pero sí puntos de vista valiosos. Diversas son las formas para lograr esto, entre ellas se encuentran la socialización de la información y la educación de la ciudadanía, ya que en una democracia real se debe procurar la individualidad de los ciudadanos a fin de que los asuntos de minorías sean adecuadamente apoyados. En estas actividades el Congreso puede tener una importante participación, garantizando el acceso a las minorías a los medios con que cuenta para la difusión de la información y, previamente a esto, asegurar una mayor penetración de éstos en la sociedad.

K. C. Wheare señala que la opinión pública se ve influida por los discursos y discusiones sobre asuntos políticos y sociales a través de los medios de comunicación, lo que genera presión para los legisladores por parte de sus electores que no están tan dispuestos como antes a escuchar sus respuestas tradicionales (Wheare, 1981: 168). Es evidente la influencia que actualmente tienen los medios masivos de comunicación en la opinión pública, al grado de que se han erigido en formadores de opinión, relevando al parlamento como el más importante foro en que se discuten asuntos públicos.

Podemos considerar a la opinión pública como una red de opiniones cuyo influjo se transforma en poder político, fundamentalmente a través de órganos como los del Poder Legislativo. Es así que resulta evidente que la formación de opinión pública es fundamental para los fines de los órganos legislativos, por lo que con el objetivo de que ésta se produzca de manera más eficaz y democrática es necesario utilizar instrumentos como el parlamento abierto, mediante el cual se puede formar opinión y, a la vez, valerse de ésta para la toma de decisiones incluyentes que garanticen su cumplimiento y efectividad a través de ejercicios de participación que tengan como eje rector la construcción democrática de opinión pública. En este sentido, a la apertura del Poder Legislativo que busca mayor interacción con los representados a fin de zanjar la

brecha entre legisladores y representados se le ha llamado parlamento abierto, concepto sumamente amplio que a continuación analizaremos.

## V. Parlamento abierto

Definir el concepto parlamento abierto, no resulta una asignatura sencilla, pareciera que se trata de una figura en formación, sin embargo, Andrew Mandelbaum y Dan Swislow señalan que de acuerdo con algunos diccionarios el concepto de parlamento abierto podría implicar permitir que los ciudadanos puedan entrar en el parlamento físicamente, sin embargo, agregan que, para los programadores web y aquellos que buscan usar y compartir datos parlamentarios *online*, el parlamento abierto significa algo totalmente diferente (Mandelbaum y Swislow, 2013: 28). Basados en la anterior afirmación podemos señalar que el abrir el parlamento o parlamento abierto, implica, inicialmente al menos, poner a disposición de los ciudadanos la información del Poder Legislativo.

Pero, ¿cómo se ha ido abriendo el parlamento a la ciudadanía? Como lo señala Eva Campos, las innovaciones tecnológicas han influido desde sus orígenes en la actividad de los órganos legislativos y el modo en el que los representantes y la propia institución se han relacionado y comunicado con los ciudadanos; la autora comenta que con la llegada de las innovaciones tecnológicas en materia de comunicación, la actividad parlamentaria adquirió un nuevo tiempo informativo y los representantes tuvieron que utilizar intensamente los medios de comunicación para transmitir sus puntos de vista a sus electores. Es evidente que los avances tecnológicos en materia de comunicación han forzado a los órganos legislativos a abrirse más a la sociedad, es por esto que, como lo comenta Eva Campos, las asambleas enfrentan la necesidad de cambiar sus hábitos para dar respuesta a los ciudadanos que requieren un acceso mucho más sencillo y rápido a la información y que han aumentado sus expectativas de interacción y participación, por lo que el ritmo de transformación tecnológica en el parlamento,

motivado por esta nueva era tecnológica, sigue creciendo (Campos Domínguez, 2014: 32, 33, 35).

La adaptación de los parlamentos a las TICs ha sido incesante y paulatina, la cual a decir de Campos puede dividirse en tres etapas: la primera se denomina parlamento electrónico y se inicia en la década de los 80, ésta se caracteriza porque en los parlamentos trataban de encontrar una manera de utilizar las TICs para hacer más eficiente su administración, en ella digitalizan la información, experimentan con nuevos medios para acercarse a la ciudadanía, pero mantienen un modelo de comunicación vertical, es decir de arriba hacia abajo; luego, la segunda etapa correspondiente al parlamento digital, inicia con la aparición de los *blogs* en 2004 que ahora han evolucionado a las redes sociales, en esta etapa el parlamento asiste a una verdadera interacción comunicativa con los ciudadanos y las retransmisiones parlamentarias adquieren un nuevo tempo; finalmente, la tercera corresponde al parlamento abierto, que aparece ligado al denominado gobierno abierto, que va del 2009 al día de hoy, en ésta se toma como referencia una verdadera transparencia informativa, colaboración y participación ciudadana, se recuperan, en definitiva, los valores democráticos y ya no sólo se privilegia el uso de las herramientas digitales sino el valor que tienen para una verdadera mejora de la representación parlamentaria y democrática (Campos Domínguez, 2014: 35-46).

Como lo señala Elviro Aranda, el parlamento debe representar a los ciudadanos y a la sociedad, que son los que han elegido y que esperan que sus opiniones sean tenidas en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas; asimismo, apunta la importancia de que los ciudadanos y, la sociedad en general, se sientan presentes por la acción de los representantes, y que estos mantengan el contacto con aquellos; para lo cual resulta esencial un parlamento que esté abierto a la sociedad y que dé permanente cuenta de lo que hace (Aranda Álvarez, 2017: 19). En esta apertura los medios tecnológicos de comunicación tienen un papel fundamental, en virtud de que constituyen un medio sumamente ágil de comunicación bidireccional, no obstante, a la par del avance

en los medios tecnológicos que se utilizan el Poder Legislativo debe producir mayor cultura cívica, a fin de generar una participación más efectiva de la sociedad, así como producir información accesible desde el punto de vista de sus contenidos, no solo se debe abrir la información, sino que se debe hacer accesible para los ciudadanos de todos los estratos sociales y niveles de educación.

Como puede apreciarse, el parlamento abierto implica hacer accesible la información de la institución, pero también que los ciudadanos puedan acceder a sus legisladores. A fin de clarificar el concepto que nos ocupa, es de destacar que éste se desprende del gobierno abierto, el cual la OCDE ha definido como «aquél caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades» (Ozslak, 2015: 31). Lo anterior implica poner a disposición mayor y mejor información gubernamental, y recabar las ideas de los ciudadanos. En este mismo sentido, el parlamento abierto debe incentivar la participación ciudadana a través de la generación de flujos de información accesible, plural y de calidad.

Sobre el particular, Eduardo Bohórquez y Javier Berain señalan que un parlamento abierto debe cuidar que todos los engranes de monitoreo ciudadano funcionen, lo que implica desde publicar las responsabilidades de un cuerpo legislativo, hasta generar plataformas que incentiven la participación de los ciudadanos, asimismo consideran que un parlamento abierto «es una institución en la que cada ciudadano tiene la posibilidad de conocer, participar e incidir en su realidad, independientemente de su pertenencia a una élite política, económica o social» (Bohórquez y Berain: 2014: 57, 62) . Como puede apreciarse, en el anterior comentario lo que se busca con el denominado parlamento abierto es fundamentalmente la participación de los ciudadanos, participación que debe incidir efectivamente en las decisiones del cuerpo legislativo.

Por otra parte, Eva Campos Domínguez considera que un parlamento abierto y transparente, lo es también en su construcción física accesible para los públicos, apertura que debe reflejarse en una

cultura de toda la institución parlamentaria, a fin de que donde haya información, ésta esté disponible para los ciudadanos en variedad de formatos y libre de licencias restrictivas; dicha información, considera la autora, debe estar disponible en los sitios web parlamentarios oficiales, proporcionando los registros completos y fáciles de consulta para los ciudadanos de los debates, las intervenciones y toda la actividad de los representantes, así como también de los procedimientos y la actividad general de la propia cámara (Campos Domínguez, 2013: 22). La apertura irrestricta de la información parlamentaria es un elemento fundamental para la existencia de un parlamento abierto, ya que si el ciudadano enfrenta limitaciones para acceder a ella, la participación elemental para la vida democrática se verá menoscabada, no obstante, no sólo es necesario acceder a la información en forma eficaz, también se requiere que la información sea comprensible para el ciudadano.

En este sentido, de acuerdo con Eva Campos, la información debe ser accesible para el ciudadano común y debe hacer uso de un lenguaje inclusivo en el que se debe cuidar el uso de los tecnicismos y legalismos; asimismo, agrega que los parlamentos deben incluir procedimientos que permitan al público comunicar sus preocupaciones y con esto influir realmente en la agenda del parlamento (Campos Domínguez, 2013: 22).

Por su parte Arely Gómez González, señala que el parlamento abierto es una institución en la que se genera información considerada relevante para la sociedad relativa a las actividades de los parlamentarios y de sus grupos como representantes y servidores públicos, actuando como cuerpo colegiado y a nivel individual; asimismo, considera que un parlamento abierto debe ser transparente frente a las decisiones que va a tomar y con base en qué lo va a hacer, la autora entiende que el parlamento que es abierto permite el acceso a la información que resulta de sus procedimientos internos, así como a la que se genera en el proceso, buscando involucrar a la ciudadanía, es así que se hace de la opinión ciudadana para tomar decisiones ricas en conocimiento, puntos de opinión y consensos (Gómez González, 2014: 203, 205). Como puede

apreciarse en el anterior comentario, no sólo se debe ser transparente, sino abastecer al ciudadano de información útil para generar una opinión que le permita participar de forma eficaz en el proceso de toma de decisiones.

Por su parte, Pablo Secchi considera que un parlamento abierto hace posible que todo lo que suceda en su interior sea observado y controlado por la ciudadanía, asimismo, crea los canales necesarios para incluir a los ciudadanos y a las organizaciones que éstos conforman, en las decisiones que se construyan, siempre y cuando esto sea posible y razonable, de igual forma, señala que el parlamento abierto debe ser innovador en la forma en que presenta su información y debe procurar publicar la mayor cantidad en materia parlamentaria y administrativa (Secchi, 2014: 33). En este comentario, parecía la posibilidad de que a través del parlamento abierto el ciudadano se constituya como un observador y controlador del Poder Legislativo, sin embargo, en nuestro concepto el parlamento abierto si bien está ligado a la transparencia, ya que ésta puede facilitar el control del órgano, su objetivo fundamental radica en hacer posible la participación efectiva de los representados en las decisiones que toman sus representantes.

Con respecto a los principios del parlamento abierto, la organización mexicana Alianza por el Parlamento Abierto, ha establecido los siguientes: Derecho a la información; Accesibilidad y difusión; Información parlamentaria; Información histórica; Participación ciudadana y rendición de cuentas; Información sobre legisladores y servidores públicos; Información presupuestal y administrativa; Conflicto de intereses; Legislan a favor de gobierno abierto; Datos abiertos y formatos no propietarios (IMCO: 9, 10).

Entre los principios que se establecen destaca el de participación ciudadana, el cual conforme a lo señalado por la organización tiene por objeto promover, mediante instrumentos democráticos, el ejercicio de la ciudadanía en la vida política de una comunidad, así mismo agrega que en el ámbito legislativo, el principio promueve la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades parlamentarias, a través de mecanismos y herramientas que

faciliten la supervisión de sus tareas (IMCO: 17, 18). El principio de participación ciudadana constituye un principio rector, pero conforme a lo desarrollado en este apartado también un objetivo del parlamento abierto, que es lograr que los ciudadanos se involucren en forma efectiva en la construcción y toma de las decisiones públicas.

El denominado parlamento abierto puede constituirse en una eficaz herramienta para la participación efectiva de los ciudadanos a través del incremento en el flujo de información que los representantes aportan a los representados, pero también la capacidad de los representantes de retroalimentarse de las opiniones de los ciudadanos construidas a partir de la información que se les ofreció, las cuales deben obtener un papel determinante en el proceso de toma de decisiones democráticas, por lo que su apertura y accesibilidad constituyen un reto del Poder Legislativo moderno en el que la tecnología puede ser un aliado fundamental.

## **VI. Las tecnologías de la información y la comunicación**

José Tudela comenta que la consolidación de un escenario tecnológico en el que la comunicación sin barreras, el acceso a la información sin límites y la posibilidad de expresarse en cualquier momento y circunstancia son elementos esenciales para cambiar el tradicional desenvolvimiento del orden político, lo que señala debería cambiar el funcionamiento de los parlamentos, sin embargo advierte que esto no está sucediendo, ya que actualmente, la página web de un parlamento solo es un escaparate estático de los diputados y sus iniciativas y sólo favorece un tímido intercambio de opiniones; es por lo que considera que el Poder Legislativo debe reinventarse desde la red y la web debe ser el escenario de ese proceso (Tudela Aranda, 2013: 111). Es evidente que los medios electrónicos de comunicación e información pueden redimensionar la vida de los órganos legislativos coadyuvando para hacerlos órganos más abiertos y receptivos a las problemáticas de una sociedad que cambia vertiginosamente y que reclama soluciones, lo que contribuiría significativamente para atender el multicitado déficit de

legitimidad de los órganos legislativos que parte de las deficiencias en materia de representación efectiva.

Como hemos visto, las críticas con respecto a la representación resultan válidas, sin embargo, los avances tecnológicos pueden ser determinantes para paliar este atraso y dotar a las decisiones del parlamento no solo de legitimidad sino de eficacia, ya que si el parlamento puede llegar a conocer acertadamente la opinión de la población en general, influir en ella y justificar sus decisiones, entonces, esto redundará en decisiones más justas y, por tanto, más satisfactorias para la mayoría pero, además, que resuelvan eficazmente los problemas planteados.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que si bien la representación ha sido desde la antigüedad un problema para la toma de decisiones, ya que los mecanismos de democracia directa revisten diversas limitantes, el hecho es que la tecnología se ha convertido en un valioso instrumento para lograr solucionar este problema, ya que actualmente existen los medios tecnológicos para recabar directamente el sentido de la voluntad de los ciudadanos sin necesidad de concentrarlos en un sólo lugar; asimismo, los avances en el procesamiento de datos nos permiten generar encuestas que reflejen certeramente la opinión del público. Hoy, la informática permite procesar una gran cantidad de información, la cual resulta valiosa para la toma de decisiones relacionadas con las funciones del Poder Legislativo; asimismo, las tecnologías en materia de comunicación nos permiten mantener informados a los representados acerca de los asuntos que se discuten y de sus resoluciones, de igual forma se puede llegar a influir en su opinión lo cual resulta de gran importancia en la toma o no de decisiones al interior del Poder Legislativo.

El avance de la tecnología y su aplicación a la vida diaria genera nuevos retos a la vez que genera importantes soluciones a éstos y a los preexistentes; Sartori comenta que toda innovación causa molestia porque cambia los órdenes constituidos, incluso cuando un progreso tecnológico no suscita temores importantes da lugar a previsiones

sobre sus efectos, sobre las consecuencias que producirá (Sartori, 2001: 33-35). En el caso del Poder Legislativo, la irrupción de las TICs generó molestias para algunos que preferían la opacidad y la dilación, no obstante las nuevas tecnologías se han ido abriendo paso de la mano del derecho a la información y el derecho a participar en asuntos públicos.

Este avance demanda la evolución acelerada de los sistemas políticos y desde luego del aparato público, a fin de que el Estado en su conjunto esté en condiciones de hacer uso de las nuevas tecnologías como un instrumento que le permita llevar a cabo con mayor eficacia sus fines y no se convierta en un obstáculo para su operación. Los avances de la tecnología son determinantes para la función pública, ya que a través de éstos es posible realizarla con mayor eficacia, este es el caso del Poder Legislativo que a través de las TICs ha podido mejorar la realización de sus funciones.

Elviro Aranda señala que las TICs constituyen un buen medio para fortalecer los principios que caracterizan el trabajo parlamentario, que son representación, control, participación, deliberación, colaboración y publicidad, para el mencionado autor estas tecnologías producirán grandes cambios en la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, así mismo apunta que cuando se habla de crisis del parlamento en realidad se refiere a que se han quebrado los principios de su funcionamiento, los cuales son fundamentales para hacer valer la democracia representativa (Aranda Álvarez, 2017: 13, 16, 18). En relación con lo anterior, es claro que a través de los medios tecnológicos se pueden apoyar para que estos principios se cumplan de manera mucho más efectiva, especialmente el de publicidad que es elemental para el buen funcionamiento del resto.

Los anteriores principios pueden agruparse en torno al principio democrático, que supone, la participación plural de todos los elementos que conforman un Estado, el cual puede fortalecerse enormemente con la utilización de medios tecnológicos de comunicación e información.

Por lo anterior, podemos afirmar que la tecnología adecuadamente empleada puede convertirse en un aliado para superar los problemas en materia de comunicación entre representados y representantes y, así superar los retos que la democracia participativa impone, ya que los medios tecnológicos actuales pueden constituirse en efectivos transmisores bidireccionales de información entre ambos. Sin embargo, es necesario que la información que se tramita sea de alta calidad y sea accesible al grueso de la población, lo cual no sólo requiere de habilidad tecnológica y pedagógica, sino también de voluntad política.

## **VII. Conclusiones**

1. El problema de la representación efectiva por parte de los parlamentarios y el parlamento en su conjunto, se enfoca en el déficit de legitimidad que éste produce, el cual se ha tratado de superar a través de la difusión de información relativa a los procesos de toma de decisión, sin embargo, esto no es suficiente ya que no solo se debe informar, sino que también se debe procurar colaborar en forma determinante en la construcción de opinión pública, la cual debe ser producto de un ejercicio democrático de información.
2. Lograr una opinión pública auténtica, es producto del ejercicio de participación efectiva de los ciudadanos en asuntos públicos, no obstante, la complejidad que se requiere para lograrlo, supone flujos de información completa, suficiente y accesible al público.
3. A fin de hacer accesible a los ciudadanos la información del Poder Legislativo es necesario fortalecer sus capacidades mediante explicaciones sencillas, lo suficientemente claras, que hagan accesible la información que se comparte, ya que no basta con hacerla pública, sino que debe ser accesible para la mayoría.
4. Puede afirmarse que solo la participación no resuelve el problema de la falta de legitimidad de las decisiones parlamentarias, si no está acompañada de información de calidad, que aporten los legisladores que representan a los ciudadanos.

5. En la actualidad es posible abrir el parlamento para que los representados puedan, aunque sea limitadamente, participar en los ámbitos de debate y discusión parlamentaria, a fin de legitimar las decisiones de los parlamentarios, en lo cual las tecnologías de la información y comunicación juegan un importante papel.
6. El principio de publicidad rige todas las actividades del parlamento; no obstante, su observancia actualmente se encuentra comprometida ante la escasa penetración de la información que difunde este órgano.
7. La función de información consiste en transmitir mediante distintos procesos, información que puede influir en las decisiones de los destinatarios, los cuales en el caso del parlamento son fundamentalmente la opinión pública en general, los grupos específicos de interés y en forma especial los electores, que son los titulares del poder político.
8. La función de información se ejerce mediante distintas vías, en especial las que tienen que ver con el control, ya que la difusión de todos los trabajos de los órganos parlamentarios deben llevarse a cabo de frente a la sociedad, no solo para legitimarlos, sino también para formar opinión, la cual en el futuro también influirá en los trabajos de las Cámaras.
9. La opinión pública actualmente es un concepto de difícil definición; sin embargo, determinante en la toma de decisiones públicas. El concepto surge con el Estado liberal en el que el parlamento se constituye como su vocero y llega a confundirse como su formador. En este periodo se presenta el mito de la opinión pública general y fácilmente discernible y, una vez incorporadas las clases emergentes a su formación, quedó al descubierto que lo que se tenía por universal respondía sólo a los intereses de la clase dominante.
10. Es posible considerar a la opinión pública como una serie de opiniones ordenadas con influencia para transformarse en decisiones públicas, fundamentalmente a través de órganos como los del Poder Legislativo.

11. Es evidente que la formación de opinión pública es fundamental para los fines de los órganos legislativos, por lo que con el objetivo de que ésta se produzca de manera más eficaz y democrática es necesario utilizar instrumentos como el parlamento abierto.
12. El parlamento abierto significa hacer accesible la información de la institución, pero también que los ciudadanos tengan la posibilidad de interactuar con sus representantes; lo que implica poner a disposición mayor y mejor información gubernamental, y recabar las ideas de los ciudadanos.
13. El parlamento abierto pudiera ser una eficaz herramienta para generar la participación efectiva de los ciudadanos a través del incremento en el flujo de información que los legisladores ofrecen a sus representados, así también puede fortalecer la capacidad de los representantes para retroalimentarse de las opiniones de los ciudadanos construidas a partir de esa información, opiniones que deben ser tomadas en cuenta cada vez más en el proceso de toma de decisiones a fin de fortalecer su legitimidad democrática, por lo que su apertura y accesibilidad constituyen un reto de los parlamentos actuales, objetivo en el que la tecnología puede ser un aliado fundamental.
14. Las Tecnologías de la Comunicación e Información pueden cambiar radicalmente el funcionamiento de los órganos legislativos, a fin de hacerlos más accesibles a la ciudadanía que enfrenta problemas que cambian vertiginosamente y que suponen soluciones urgentes, lo que a su vez podría coadyuvar con la solución de la legitimidad deficitaria en los órganos legislativos.
15. Los avances tecnológicos pueden ser determinantes para paliar este atraso y dotar a las decisiones de parlamento no solo de legitimidad sino de eficacia, ya que, si el parlamento puede llegar a conocer acertadamente la opinión de la población en general, influir en ella y justificar su decisiones, entonces, esto redundará en decisiones más justas.

## VIII. Bibliografía

- Alonso de Antonio, J. A. *et al.*: *Introducción al derecho parlamentario*. Madrid, Dickinson, 2002.
- Aragón, M.: *Constitución democracia y control*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Aragón, M.: «Estudio preliminar a la obra de Carl Schmitt *Sobre el parlamentarismo*», en Schmitt, C. *Sobre el parlamentarismo*, 2a. ed. Madrid, Tecnos, 1996.
- Aranda Álvarez, E.: «Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, Madrid, 2017, pp. 13, 16, 18, 19, 21, 25, disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/475894>>.
- Bagehot, W.: *La Constitución inglesa*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- Bentham, J.: *Tácticas parlamentarias*. México, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, Coordinación del Grupo Parlamentario del Sector Popular del Partido Revolucionario Institucional, 2002.
- Bohórquez, E., Berain, J.: «La arquitectura base para un parlamento abierto», en VV. AA., *La Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: parlamento abierto*. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014.
- Campos Domínguez, E.: «¿Qué hay de nuevo, viejo? Del debate académico a la acción cívica», en Ramos Vielba, I. *et. al.* (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Madrid, Fundación IDEAS, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- Campos Domínguez, E.: «Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0», en Rubio Núñez, R. (coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2014.
- Gómez González, A.: «Parlamento abierto: una nueva visión de la representación popular en el Senado de la República», en VV. AA., *La Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: Parlamento abierto*. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014.

- Habermas, J.: *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, Gustavo Gili, 1981.
- IMCO et al.: *Diagnóstico de parlamento abierto en México*. México, disponible en <<https://es.scribd.com/doc/261775796/Diagnostico-de-Parlamento-Abierto-en-Mexico>>.
- Iturbe Mach, A.: «Democracia participativa y publicidad parlamentaria, Parlamento y comunicación», en Pau i Vall, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*. Madrid, Tecnos, 2005.
- Jefferson, T.: *Manual del derecho parlamentario*, edición facsimilar. México, Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2002.
- Kant, I.: *Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Crítica de la razón práctica. La paz perpetua*, 13a. ed. México, Porrúa, 2003.
- Kelsen, H.: *Esencia y valor de la democracia*. México, Coyoacán, 2005.
- López Guerra, L.: «La función de control de los parlamentos. Problemas actuales», en Garrorena Morales, Á. (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales: jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*. Madrid, Tecnos, 1990.
- Mandelbaum, A., Swislow, D.: «Definiendo el parlamento abierto», en Ramos Vielba, I. et al. (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Madrid, Fundación IDEAS, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- Martínez Elipe, L.: *Tratado de derecho parlamentario. Parlamento e información*, vol. 2, tomo III. Navarra, Aranzadi, 2002.
- Mota, I. H.: *Enciclopedia de la comunicación*, tomo II. México, Limusa, 2002.
- Ozslak, O.: «Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos», en Luna Pla, I., Bojórquez Pereznieto, J. A. (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015.

- Pau i Vall, F.: «La función parlamentaria de control», en Pau i Vall, F. (coord.), *Las funciones de los parlamentos en Italia y España*. Navarra, Aranzadi, 2001.
- Pau i Vall, F.: «Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación», en Pau i Vall, F., Carbonell, M. (comps.), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*. México, Porrúa et al., 2006.
- Pendás, B.: «La democracia representativa en la encrucijada. Crisis y renovación», en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento ante la crisis. XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid, Tecnos, AELPA, 2014.
- Peral, A.: «Apertura parlamentaria. Una introducción teórica al parlamento», en Ramos Vielba, I. et al. (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Madrid, Fundación IDEAS, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- Price, V.: *La opinión pública. Esfera pública de comunicación*. Barcelona, Paidós, 1994.
- Sartori, G.: *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 2a. ed. México, Taurus, 2001.
- Sartori, G.: ¿Qué es la democracia?, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez et al. Madrid, Taurus, 2003.
- Schmitt, C.: *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1996.
- Secchi, P.: «Parlamento abierto y transparente, un acercamiento a lo inevitable», en VV. AA., *La Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: Parlamento abierto*. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014.
- Terrón Montero, J.: «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en Pau i Vall, F., Carbonell, M. (comps.), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*. México, Porrúa et al., 2006.
- Tudela Arana, J.: «La función parlamentaria de información política», en Pau i Vall, F. (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*. Madrid, Tecnos, 2005.

- Tudela Arana, J.: «Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 14, 2013, p. 95.
- Unión Interparlamentaria: *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*. Francia, UIP, 2018.
- Vergottini, G.: *Derecho constitucional comparado*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Whatson, R. A.: *Democracia americana. Logros y perspectivas*. México, Limusa, 1989.
- Wheare, K. C.: *Legislaturas*. México, Serie estudios parlamentarios, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1981.
- Wilson, W.: *El gobierno congresional, Régimen político de los Estados Unidos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
- Santaolalla, F.: *Derecho parlamentario español*, 2a. ed. Madrid, Dykinson, 2019.
- Sabaté Borrás, J. et al.: «Mesa redonda: el parlamento y la crisis de representación», en Pau i Vall, F. (coord.), *El Parlamento ante la crisis. XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid, Tecnos, AELPA, 2014.
- Tosi, S.: *Derecho parlamentario*. México, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Porrúa, 1996.