

9. Parlamento abierto, legisladores y grupos parlamentarios del Congreso mexicano

Nidia Andrade Cárdenas*

1. Introducción

Actualmente, los parlamentos del mundo comparten el interés por garantizar el cumplimiento de estándares democráticos relacionados a su labor. De manera general, existe un consenso en torno a la importancia de la apertura parlamentaria, es decir, que los procesos de toma de decisión que se llevan a cabo dentro de los parlamentos sean accesibles y abiertos a la ciudadanía. Esto ha resultado en la ampliación y refinación de dichos estándares, por lo que los parlamentos se ven incentivados a impulsar cambios institucionales orientados hacia la transparencia, la rendición de cuentas, la apertura a la participación ciudadana y el uso innovador de las tecnologías de la información.

Inevitablemente, estos cambios han impactado en la labor diaria del congreso, en los legisladores y en los órganos de representación política de los que forman parte. A su vez, esto ha representado una oportunidad para que la ciudadanía: 1) conozca más y mejor información acerca de sus representantes y su trabajo, 2) evalúe y utilice dicha información conforme a sus intereses y 3) incida políticamente en la toma de decisiones parlamentarias. En ese contexto es que se vuelve necesario abrir la actividad de los congresos y plantear algunos retos que la apertura implica, reconociendo que los congresos no son “simplemente una oficina gubernamental donde se aprueban leyes, sino un foro representativo de las distintas expresiones sociales y políticas de una comunidad o un país” (Puente, 2018: 48).

En primer lugar, el texto abordará brevemente los antecedentes del parlamento abierto en México, destacando algunos esfuerzos del Congreso en la materia y los principales resultados en evaluaciones realizadas a ambas cámaras entre 2017 y 2019. Posteriormente, se problematizará la relación entre las y los legisladores con sus grupos parlamentarios, destacando algunos elementos que son necesarios de repensar desde el modelo de parlamento abierto, especialmente, la rendición de cuentas de las y los legisladores. También se realiza una breve revisión a los sitios de internet de la Cámara de Diputados y del Senado, identificando la disponibilidad de información relevante sobre los legisladores y los grupos parlamentarios. Finalmente, se destacan algunos retos sobre la accesibilidad a la información de los legisladores y los estándares de ética y probidad en torno a los grupos parlamentarios.

* Nidia Andrade Cárdenas es politóloga y colaboradora del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

2. Parlamento abierto: definición, antecedentes y resultados

En México, previo a que el modelo de parlamento abierto cobrara la importancia que hoy tiene,¹² la centralidad de la discusión sobre la ampliación de los estándares democráticos de las instituciones políticas giraba en torno al gobierno abierto. Un antecedente fundamental es la participación de México en la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA). Si bien el término se presentó discursivamente como un “nuevo paradigma”, éste se definió a partir de una serie de valores o ejes rectores necesarios para lograr el fin superior: la apertura institucional (Oszlak, 2015). Entre ellos se encuentran la transparencia, la rendición de cuentas, la apertura a la participación ciudadana, la ética y probidad del servicio público y el uso estratégico e innovador de las tecnologías de la información.

Reconociendo que el gobierno abierto se orientaba principalmente al poder ejecutivo, la discusión sobre el papel del legislativo no tardó en presentarse por varios frentes. En primer lugar, dado que algunas de las acciones previstas para impulsar el gobierno abierto implicaban acción legislativa, es decir, de la creación o reforma de los marcos normativos, principalmente para garantizar la transparencia y el acceso a la información. Posteriormente, al plantear la posibilidad de trasladar estos valores a los poderes estatales (legislativo y judicial) e incluso de trasladarlos a los sectores privado y social.

Actualmente, el modelo de parlamento abierto recoge los valores o ejes rectores en torno a la apertura institucional que se mencionaron anteriormente. Aspira a que los congresos sean:

...una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones —es decir, que rinde cuentas—, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva —es decir que es transparente—, que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales —es decir que cuenta con mecanismos de participación ciudadana— y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017: 7).

No basta con que los congresos cumplan con alguna de estas características, ni que lo hagan esporádica o selectivamente. El parlamento abierto las reúne de manera integral, ya que no están dissociadas: la transparencia es la condición necesaria para asegurar que se lleven a cabo las acciones de

12 Un ejemplo de la vigencia del compromiso con el parlamento abierto en el Congreso mexicano se dio en la organización del foro Parlamento Abierto: experiencias en América Latina, llevado a cabo de manera virtual el 6 de julio del 2020. En este foro, la presidenta de la mesa directiva del Senado, la senadora Mónica Sánchez Balboa, reafirmó el compromiso del Senado en la materia, a través de la creación de un Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México. Además, se contó con la participación de la academia, legisladores latinoamericanos, personal administrativo del Senado y representantes de organizaciones como ParlAméricas, Directorio Legislativo y el Instituto Nacional Demócrata para los Asuntos Internacionales (NDI). Véase para más información: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13407/Analizar_experiencias_de_America_Latina_en_materia_de_Parlamento_Abierto (Última consulta: 6 de agosto de 2020).

escrutinio, control y vigilancia inherentes a la rendición de cuentas, la rendición de cuentas y la toma de decisiones se fortalecen con la participación ciudadana y las tecnologías apoyan transversalmente a la ejecución de las labores sustanciales y adjetivas de los congresos, además de que sirven como canales directos de comunicación con la ciudadanía.

Posteriormente, en 2014 se firmó la declaración de lanzamiento de la alianza para el parlamento abierto en México¹³ tras un esfuerzo conjunto del Congreso, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y diversas organizaciones de la sociedad civil impulsoras de la apertura parlamentaria. Con esta declaración, el Congreso mexicano se comprometía a establecer normas internas de participación y a generar una metodología para la elaboración de planes de acción en estrecha colaboración con dichas organizaciones. A partir de ese contexto es que se han consolidado numerosos esfuerzos, tanto de parte del Congreso como de la sociedad civil, para hacer del parlamento abierto una realidad. El impacto generado puede observarse en:

- La refinación de la normatividad aplicable: ya sea mediante reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG)¹⁴ o la publicación de reglamentos de transparencia y códigos de ética parlamentaria.¹⁵ Esto se suma a las obligaciones de transparencia específicas para el Congreso,¹⁶ las cuales incluyen información sobre el desempeño individual de las y los legisladores y sobre el presupuesto ejercido por los grupos parlamentarios.
- Los diversos estudios, diagnósticos y evaluaciones realizados por la academia y organizaciones de la sociedad civil, a partir de los cuales se ha generado un panorama amplio del estado actual del parlamento abierto, destacando áreas de oportunidad y mejora; en específico, aquellas relacionadas al desempeño de las y los legisladores.¹⁷

13 Puede consultarse en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf (Último acceso: 6 de agosto de 2020)

14 Por ejemplo, la reforma que le otorgó al Canal de Congreso autonomía técnica y de gestión abonando a que se consolidara como vía para difundir a la ciudadanía las actividades parlamentarias y así contribuir a la cultura democrática (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26/12/2016). En el Canal del Congreso se transmiten sesiones del pleno, de comisiones, comparecencias, cuenta con sección de noticias, boletines, programas sobre temas de actualidad y entrevistas a la ciudadanía sobre temas que se discuten en las cámaras.

15 La Cámara de Diputados cuenta con un código de ética aplicable específicamente a las y los diputados, mientras que el código de ética del Senado se dirige a toda persona servidora pública (es decir, incluye al personal administrativo); también cuenta con un código de conducta para proveedores de bienes y servicios.

16 Las obligaciones de transparencia comunes a todos los sujetos obligados se encuentran en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y las obligaciones específicas para el Congreso, en el artículo 72.

17 Se destacan el Diagnóstico de Parlamento Abierto realizado por la Alianza por el Parlamento Abierto en 2014 y 2017; el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2018) y la Métrica de Gobierno Abierto realizada por el CIDE y el INAI (2019). Asimismo, Luna (2018: 8-9) destaca la labor realizada por organizaciones y consultorías como Visión Legislativa, Integralia e Impacto Legislativo, quienes analizan el presupuesto ejercido por el Congreso, el uso de redes sociales por parte de legisladores y su información individual (registro de votaciones, iniciativas presentadas, disciplina partidista, entre otros).

Como resultado de todo ello, hoy se cuenta con información valiosa que permite analizar diversos aspectos del Congreso. En ese sentido, cabe plantearse si el modelo de parlamento abierto en la Cámara de Diputados y en el Senado se ha traducido (y cómo lo ha hecho):

- En garantizar el acceso a la información parlamentaria, principalmente aquella relacionada al desempeño de las y los legisladores (como el historial de votaciones, listas de asistencia, informes de actividades, informes presupuestales, entre otros) y de los grupos parlamentarios (agenda legislativa, estatutos, reglamento interno, informes presupuestales, listados del personal adscrito, entre otros).
- En hacer que esta información sea útil y relevante para que la ciudadanía pueda vigilar y realizar un escrutinio al desempeño de los legisladores.
- En la consolidación de una lógica de apertura institucional que logre permear en todas las áreas del congreso, incluyendo el actuar de las y los legisladores y al interior del grupo parlamentario.¹⁸

Responder a estos planteamientos no es la intención de este texto. Dado su alcance y relevancia merecen un espacio más amplio. Sin embargo, pueden destacarse algunos resultados generales en las evaluaciones de transparencia y de parlamento abierto realizadas recientemente: en 2019, tanto la Cámara de Diputados como el Senado obtuvieron 100 por ciento en la verificación del cumplimiento a las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados que realiza anualmente el INAI.¹⁹ Por otro lado, los resultados en el Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017 muestran algunos aspectos de mejora en los siguientes tres principios:²⁰

18 Sobre este punto, sin embargo, algunas posturas más críticas destacadas por Luna (2018: 15-16) indican que la apertura no es determinante para el comportamiento individual de los y las legisladores, o incluso para la legitimidad del congreso. La efectividad de los mecanismos de control, más que la transparencia o la apertura en sí mismas, tiene un peso mayor. Esto sugiere que el énfasis debería ponerse en los incentivos que rodean a las y los legisladores para actuar con ética —así como en las reglas internas de los órganos de representación política que en buena medida influyen en dichos incentivos—, más que en el cumplimiento de los valores del parlamento abierto.

19 Pueden consultarse los siguientes boletines informativos sobre el tema. Para la Cámara de Diputados: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Noviembre/03/2679-Obtiene-Camara-de-Diputados-el-100-por-ciento-del-cumplimiento-de-obligaciones-de-transparencia-reconoce-INA1>. Y para el Senado: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46319-por-segundo-ano-consecutivo-alcanza-senado-100-por-ciento-en-transparencia.html> (última consulta: 6 de agosto de 2020).

20 En total la metodología se construye a partir de 10 principios generales. Únicamente se tomaron como ejemplo tres cuyas variables refieren a la información sobre legisladores y grupos parlamentarios. Los 10 principios son: derecho a la información; participación ciudadana y rendición de cuentas; información parlamentaria; información presupuestal y administrativa; información sobre legisladores y servidores públicos; información histórica; datos abiertos y software público; accesibilidad y difusión; conflicto de interés y legislan a favor del gobierno abierto (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017).

- 1) En Información presupuestal y administrativa, el cual verifica la disponibilidad de información sobre el presupuesto ejercido por cada legislador y por grupo parlamentario, la Cámara de Diputados obtiene una calificación insatisfactoria (de 50 por ciento) y el Senado, satisfactoria (de 67 por ciento).
- 2) En Información sobre legisladores y servidores públicos, el cual verifica que las fichas de cada legislador incluyan aspectos como nombre, fotografía, grupo parlamentario, currículum vitae, correo electrónico, redes sociales, declaración patrimonial y de intereses, registro de asistencia y votación, iniciativas presentadas, entre otros.
- 3) En conflicto de interés, el cual verifica aspectos como la existencia de una regulación del cabildeo y el listado o registro público de actividades relacionadas al cabildeo, se obtienen calificaciones insatisfactorias en ambas cámaras (57 por ciento para Cámara de Diputados y 43 por ciento para el Senado).

Si bien ha habido mejoras en los años que hay entre los ejemplos presentados (la última versión del diagnóstico sigue siendo la de 2017), debe tomarse en cuenta que la verificación anual de las obligaciones de transparencia no evalúa aspectos de accesibilidad o calidad de la información. La información disponible debe ser accesible y útil para vincularla a ejercicios de escrutinio y rendición de cuentas que contemplen la participación de la ciudadanía. Como se verá más adelante, es común que la información esté disponible pero dispersa en los sitios de las cámaras, dificultando que sea identificable con procesos o legisladores específicos.

3. Retos sobre la relación de las y los legisladores con los grupos parlamentarios en el modelo de parlamento abierto

Las y los legisladores de un congreso democrático deben ser electos en procesos limpios y abiertos y deben reflejar la pluralidad de la sociedad; es decir, estar compuestos por hombres y mujeres de las diversas corrientes políticas e ideológicas y con representación de todo el territorio nacional (Unión Interparlamentaria, 2020). En el caso mexicano, el marco normativo de ambas cámaras establece que, en primer lugar, para acceder a la condición parlamentaria deben cumplirse con una serie de requisitos legales,²¹ y, en segundo lugar, que las y los legisladores gozan de ciertas prerrogativas inherentes a su cargo (tales como la inviolabilidad y el fuero constitucional). Además, cuentan con obligaciones y derechos específicos, así como con una dieta o remuneración irrenunciable (Mora-Donatto, 2019).

²¹ Cumplir con los criterios de elegibilidad y no ser objeto de las causas de inelegibilidad o incompatibilidad, como establecen los artículos 55, 58, 62 y 125 constitucionales.

La representación, ya sea nacional para los diputados o territorial para los senadores, es inherente a su cargo, por lo que los legisladores deben rendir cuentas a la ciudadanía de sus respectivos distritos o entidades federativas. Al llegar a las cámaras, las y los legisladores se organizan de acuerdo con su expresión ideológica a través de los grupos parlamentarios, los cuales se coordinan para el impulso y defensa de una agenda política común y para la agilización de diversas actividades parlamentarias. Los grupos parlamentarios se constituyen, cuando menos, de cinco legisladores mediante un acta constitutiva al inicio de la legislatura, en la cual se debe explicitar el listado de sus integrantes, sus normas internas (por ejemplo, sobre la elección de su coordinador, la integración de nuevos legisladores, entre otros) y el nombre de la persona que fungirá como coordinadora o de quienes desempeñarán actividades específicas dentro del grupo. Quedan constituidos a más tardar el día 28 de agosto del año en que hayan celebrado elecciones, y una vez iniciada la legislatura no pueden crearse nuevos grupos. En otras palabras, los grupos parlamentarios se constituyen conforme a los partidos políticos que compitieron en esa elección y los escaños que hayan obtenido.

La conformación de los grupos parlamentarios es de gran relevancia, ya que los coordinadores forman parte de los órganos directivos de las cámaras. Por ejemplo, en la Junta de Coordinación Política (Jucopo),²² el órgano colegiado que impulsa las convergencias políticas necesarias para agilizar el trabajo legislativo de los asuntos que se llevan al Pleno. En ese sentido, puede observarse que los liderazgos de los grupos parlamentarios ejercen una importante influencia sobre los legisladores, por lo cual se vuelve muy relevante conocer las reglas internas de los grupos y los incentivos que rodean a los líderes o coordinador para la toma de decisiones (Luna, 2018: 15-16), ya que se vinculará directamente al desempeño de los legisladores; por ejemplo, en la orientación de sus votos o en el ejercicio de actividades especiales como viajes o comisiones parlamentarias.

Existe un dilema en torno a quién deben responder los legisladores, ¿al partido o a la ciudadanía? Si bien esta discusión no es en absoluto nueva, en el marco del parlamento abierto cobra relevancia, puesto que en contextos políticos donde hay poca voluntad por cumplir y ampliar los estándares democráticos, suele ocurrir que los legisladores actúan estrictamente

22 La Jucopo se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, y en el caso del Senado, por tres integrantes más: dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y un senador del grupo que represente la primera minoría. Si bien existen algunas diferencias en las atribuciones de la Jucopo de cada una de las cámaras (de acuerdo con el capítulo IV de los títulos II y III de la LOCG para la Cámara de Diputados y el Senado respectivamente), a grandes rasgos es un órgano que concentra un importante poder, al ser el encargado, entre otras cosas, de proponer al pleno la integración de las comisiones y de asignar los recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios.

conforme a los intereses del partido,²³ o en el otro extremo, que persigan únicamente intereses individuales o de clientelas (Béjar, 2003: 197). En ambos casos se ignora a la ciudadanía y difícilmente podrían establecerse mecanismos efectivos de participación o de rendición de cuentas.

La solución no es sencilla, ya que por un lado se espera una actuación congruente con los principios ideológicos de la agenda o plataforma del partido al que el legislador esté adherido²⁴ y, por otro lado, se espera no solo que actúe conforme a los intereses y necesidades de la ciudadanía, sino que incluso ésta participe activamente en su labor. Un primer paso sería garantizar la transparencia de las reglas internas de los grupos parlamentarios y verificar en qué medida se justifican sus decisiones o posturas. De esta forma se puede vigilar o prevenir que el grupo parlamentario ejerza una influencia excesiva hacia los legisladores cuando disientan de la postura del grupo o del líder.²⁵

Asimismo, el actuar de los legisladores se ve fortalecido cuando sus derechos y obligaciones están bien definidos y su acceso a recursos económicos, materiales y tecnológicos dentro del congreso no dependen de la decisión discrecional de algún líder ni de su pertenencia a un grupo. En el Congreso mexicano, los legisladores tienen, incluso, la posibilidad de cambiar de grupo parlamentario (o de dejar de pertenecer a uno) cuando sus convicciones así lo reflejen. Sin embargo, el problema no termina ahí, cabe plantearse si estos movimientos afectan a la rendición de cuentas, considerando que, al menos que sean candidatos independientes, los legisladores llegan al cargo tras haber sido postulados por un partido con una plataforma electoral concreta.

En el Congreso mexicano estos cambios se realizan con frecuencia. Basta con que los legisladores informen a su grupo parlamentario y a la mesa directiva su decisión para que se incorporen a un grupo distinto, a menos de que explícitamente no se cumplan con los lineamientos del grupo parlamentario al que el legislador pretende integrarse y sea rechazado.²⁶ Pero, ¿por qué

23 Además, en contextos poco institucionalizados, los intereses del partido suelen estar personalizados, es decir, suelen ser los intereses de las élites partidistas.

24 Esto no significa que un legislador independiente esté exento de esa expectativa. Si bien no está adherido a una plataforma de partido, sí tendría una plataforma electoral en la cual exprese sus principios ideológicos y se esperaría que actúe conforme a ellos.

25 En el contexto mexicano, este punto es muy interesante y merece un estudio aparte. Durante años la prohibición de la reelección en el Congreso aseguraba la lealtad partidista de los legisladores, ya que el futuro de su carrera política dependía en buena parte de la voluntad de los liderazgos partidistas (Béjar, 2003: 215). Con la introducción de la reelección en la reforma política de 2014, valdría la pena analizar los cambios que ésta traerá en la disciplina partidista del Congreso.

26 Comúnmente, las notificaciones sobre cambios de grupos parlamentarios son escuetas, mencionando únicamente que es su voluntad pertenecer a otro grupo sin dar mayor justificación.

ocurren estos casos? ¿Es suficiente con que los legisladores informen su decisión, o de qué manera explican y justifican el cambio ante la ciudadanía? ¿Qué responsabilidad tiene el legislador en lo individual y qué responsabilidad tiene el grupo parlamentario al aceptar o rechazar un movimiento de este tipo? ¿La decisión podría someterse a consideración de un comité de ética, o podrían establecerse lineamientos más estrictos para ello?

Sin duda, son preguntas en las que vale la pena profundizar y problematizar desde los estándares del parlamento abierto, especialmente dados los cambios realizados en la actual legislatura (véanse los anexos 1 y 2 de este subcapítulo) y el impacto que éstos tuvieron en la conformación de mayorías, principalmente en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en el caso del grupo parlamentario de Morena, al inicio de la LXIV Legislatura (tras las asignaciones de diputaciones de representación proporcional que realiza el Instituto Nacional Electoral) contaba con 191 diputados, y en el transcurso de ésta sumó a 70 diputados, llegando a un total de 261 para finales del segundo año de ejercicio. Por otro lado, los grupos parlamentarios que perdieron el mayor número de integrantes son los de Partido Encuentro Social y Partido del Trabajo, con 32 y 17 integrantes menos respectivamente.

En el Senado también se han realizado movimientos de grupos parlamentarios desde su integración original. Nuevamente destaca el grupo parlamentario de Morena al sumar seis integrantes. Asimismo, destaca el caso de dos grupos parlamentarios (Partido de la Revolución Democrática y Partido Encuentro Social), ya que tras los movimientos quedaron con menos de cinco integrantes, el mínimo establecido por el Reglamento del Senado. Originalmente, ambos contaban con 8 integrantes, y en el transcurso de la legislatura quedaron con tres y cuatro integrantes respectivamente. Ello suscitó un debate en el Senado, ya que la postura de la presidenta de la Mesa Directiva se orientaba hacia el reglamento. Sin embargo, la Jucopo emitió un acuerdo²⁷ en el cual se sostenía que los grupos debían prevalecer bajo un principio de jerarquía de leyes, argumentando que la LOCG no contempla la disolución de los grupos y que, por lo tanto, el reglamento excedía de sus facultades al establecer la disolución de los grupos una vez iniciada la legislatura. Finalmente, el acuerdo fue votado en el Pleno con 76 votos a favor, 14 en contra y dos abstenciones, el 29 de junio de 2020, y los grupos parlamentarios del PRD y del PES prevalecieron.

Tras exponer estas experiencias queda claro que en la lógica del parlamento abierto carece de sentido exigir cuentas y evaluar individualmente a los legisladores si no se reconoce el rol de los grupos parlamentarios en

27 Puede consultarse en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-29-2/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Grupos_Parlamentarios_ACT.pdf (Último acceso: 8 de agosto de 2020).

su labor. Para ello, resulta esencial conocer sus reglamentos, agenda y la forma en como ejercen recursos para prevenir una toma de decisiones discrecional que afecte el desempeño de los legisladores, y consecuentemente, la rendición de cuentas.

4. ¿Qué podemos saber sobre los legisladores y los grupos parlamentarios? Una breve revisión a la disponibilidad de la información en las páginas del Congreso mexicano

4.1. Cámara de Diputados

Información sobre los diputados:

Hay distintas formas de acceder a sus fichas, ya que el sitio permite búsquedas por orden alfabético, por tipo de elección, por grupo parlamentario y despliega una gráfica sobre la composición de la cámara. Incluye un apartado para que la ciudadanía pueda localizar a su diputado conforme a la sección correspondiente de la credencial de elector. La ficha también despliega el nombre del suplente y los movimientos realizados sobre licencias y reincorporaciones, así como las comisiones a las que pertenece una ficha curricular, las iniciativas presentadas y su estatus (especificando si corresponde a diversos grupos parlamentarios o si el diputado es adherente o iniciante), proposiciones, el sentido de sus votaciones en el pleno y el calendario de asistencia.

Si bien la información es muy completa y actualizada, sería de utilidad añadir a los movimientos del grupo parlamentario, un enlace a sus redes sociales e información sobre la ubicación de su oficina física o virtual, ya que de acuerdo con las obligaciones establecidas en el artículo 8 de su reglamento, los diputados deben “mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física y/o virtual de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo”. Tampoco proporciona información presupuestaria (viáticos, personal de honorarios a su cargo), declaraciones de intereses o patrimoniales ni un vínculo que dirija a ellas. Si bien puede accederse desde distintas plataformas (por ejemplo, en la sección de obligaciones de transparencia de la Cámara o mediante solicitud de información), esta debe buscarse en bases de datos con información global, y es difícil encontrar los datos correspondientes a algún diputado en lo particular.

Información sobre los grupos parlamentarios:

En la gaceta parlamentaria pueden consultarse los documentos constitutivos de todos los grupos parlamentarios que se conformaron al inicio de la

legislatura. A pesar de que no hay una sección o sitio específico dentro de la página de la Cámara sobre los grupos parlamentarios, éstos sí cuentan con páginas de internet propias,²⁸ las cuales despliegan información general sobre los temas impulsados por sus bancadas, secciones de noticias, entrevistas, listado de sus integrantes, datos de contacto, enlace a sitios de interés, enlace a redes sociales, entre otros.

4.2. Cámara de Senadores

Información sobre las y los senadores:

Al igual que en la Cámara de diputados, la información se despliega mediante distintos motores de búsqueda: por grupo parlamentario, orden alfabético, género, entidad federativa, tipo de representación y estatus (activos o con licencia). La ficha de cada senador incluye un enlace a sus redes sociales, ubicación de su oficina, teléfono y correo, nombre de persona suplente, listado de comisiones a las que pertenece, registro de asistencias, votaciones y sentido del voto en Pleno, así como versiones estenográficas de sus intervenciones, semblanza curricular, iniciativas presentadas y su estatus, proposiciones y comunicaciones (las cuales incluyen informes de viaje e informes de labores o comisiones especiales) y excitativas. Sobre su información presupuestaria, declaraciones patrimoniales y de intereses ocurre lo mismo que en la Cámara de Diputados, donde debe accederse por otras vías al no estar vinculado directamente a la información individual de los senadores. Tampoco se informa sobre cambios de grupo parlamentario.

Información sobre grupos parlamentarios:

A diferencia de la Cámara de Diputados, la página del Senado sí despliega enlaces a cada uno de los sitios específicos de los grupos parlamentarios. En los sitios se encuentra información similar, noticias relevantes, listado de integrantes, redes sociales, entrevistas, entre otros. Sin embargo, en la *Gaceta del Senado* no se encuentran los documentos constitutivos, únicamente los oficios de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios donde se da conocimiento de que éstos fueron entregados durante la primera sesión de la LXIV Legislatura.

5. Comentarios finales

Transitar a la apertura institucional es un proceso de largo plazo. Para lograrlo se necesitan de amplios consensos para impulsar agendas y reformas en torno a los valores de apertura, transparencia y rendición de cuentas.

²⁸ Únicamente el Partido Verde Ecologista (PVEM) no cuenta con un sitio específico para sus grupos parlamentarios en Cámara de Diputados o en Senado. Sin embargo, dentro de la página del partido hay secciones para consultar información sobre ambos grupos.

tas. En los años recientes el Congreso mexicano ha logrado importantes avances en materia de parlamento abierto, si bien en un inicio fue necesario el énfasis en las reformas de transparencia, hoy puede profundizarse en el enfoque integral del parlamento abierto para que los objetivos no se tracen de manera segmentada.

En un parlamento abierto debe ser posible identificar los intereses hacia los que se orienta la labor individual de los legisladores. Para ello no basta conocer su historial de votación o registro de asistencia, sino que debe ser posible analizar cómo las decisiones se coordinan desde los grupos parlamentarios y sus liderazgos, para posteriormente evaluar si éstas se justifican conforme a una agenda ideológica coherente (suscrita al inicio de la legislatura) o si están actuando bajo intereses de otros actores.

Tener acceso a la información individual de los legisladores es un avance en sí mismo, sin embargo, para un escrutinio riguroso a su labor, la información debe estar vinculada a procesos específicos que involucran a los grupos parlamentarios. Conocer sus reglas internas es fundamental, ya que permite evaluar si la elección de liderazgos, la aceptación de nuevos integrantes o la adopción de posturas sobre temas relevantes en el congreso se realiza conforme a estándares éticos y de probidad. Se destacó un fenómeno presente en la actual legislatura para ilustrar este punto, la decisión de los legisladores por cambiar de grupo parlamentario.

Finalmente, se identifican áreas de oportunidad para facilitar la accesibilidad de la información sobre legisladores y los grupos parlamentarios. Principalmente información presupuestal, declaraciones de intereses y de actividades de cabildeo, las cuales deben buscarse en bases de datos generales (o directamente en el Sipot)²⁹ y no se vinculan a las fichas individuales de los legisladores, ni a los sitios de los grupos parlamentarios. Contar con una presentación más homogénea y directa de la información, aprovechando los sitios existentes, representaría un avance en ese sentido.

6. Referencias

- Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. <https://imco.org.mx/diagnostico-parlamento-abierto-mexico-segunda-edicion/> (Última consulta: 6 de agosto de 2020).
- Béjar, L. (2003) “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, en Mirón Lince, Rosa María y Luisa Béjar Algazi, (coords.). *El Congreso mexicano después de la alternancia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

²⁹ Sistema de Obligaciones de Transparencia (Sipot), alojado en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

- INAI-CIDE. (2019). *Métrica de Gobierno Abierto, 2019*. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765 (Última consulta el 15 de marzo de 2020).
- Luna, I. (2018). “Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar” en Luna Pla, Issa, Khemvirg Puente e Imer B. Flores (coords.). *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis contextual e institucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Mora-Donatto, C. (2019). *El parlamento de México. Historia, estructura y funciones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Oszlak, O. (2015). “Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos”, en Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coords.). *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Puente, K. (2018). “Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México (2010-2016)”, en Luna Pla, Issa, Khemvirg Puente e Imer B. Flores (coords.). *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis contextual e institucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2018). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/indice-legislativo-2018-paises.pdf> (Última consulta: 6 de agosto de 2020).
- Unión Interparlamentaria. (2020). *Criteria for democratic parliaments*. <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/criteria-democratic-parliaments> (Última consulta: 6 de agosto de 2020).

7. Anexo: Composición original y actual de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores

Tabla 1: Composición original y actual de la Cámara de Diputados

Partido	Diputados (agosto 2018)		Total diputados 2018	Diputados agosto 2020		Total diputados 2020	Diferencia
	Mayoría representativa	Representación proporcional		Mayoría representativa	Representación proporcional		
PAN	40	41	81	39	39	78	-3
PRI	7	38	45	9	37	46	-1
PRD	9	12	21	7	5	12	-9
PT	58	3	61	38	6	44	-17
PVEM	5	11	16	6	7	13	-3
MC	17	10	27	16	11	27	Sin cambio
Panal	2	-	2	Este partido perdió registro y no se formó grupo parlamentario (GP)			
Morena	106	85	191	161	90	261	+70
PES	56	-	56	23	1	24	-32
S/GP	-	-	-	1	4	5	-
Totales	300	200	500	300	200	500	-

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional Electoral.

Tabla 2: Composición original y actual Senado de la República

Partido	Senado (agosto 2018)		Total Senado 2018	Senado (agosto 2020)		Total Senado 2020	Diferencia
	Mayoría relativa (MR)	Representación proporcional (RP)		MR	RP		
PAN	17	6	23	19	6	25	+2
PRI	8	6	14	8	5	13	-1
PRD	6	2	8	2	1	3	-5
PT	5	1	6	5	1	6	Sin cambio
PVEM	4	2	6	4	3	7	+1
MC	5	2	7	6	2	8	+1
Panal	1	-	1	Este partido perdió registro y no se formó GP.			
Morena	42	13	55	50	11	61	+6
PES	8	-	8	1	3	4	-4
S/GP	-	-	-	1	-	1	-
Totales	96	32	128	96	32	128	-

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional Electoral.