

EL CONGRESO MEXICANO: ¿DE LA OPACIDAD LEGISLATIVA AL PARLAMENTO ABIERTO?

Khemvirg PUENTE*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El origen de la opacidad en el Poder Legislativo en México.* III. *La reforma constitucional y sus efectos.* IV. *El camino al Parlamento abierto.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El Congreso mexicano se ha transformado sustantivamente en las últimas dos décadas. La pluralidad partidaria y la democratización reivindicaron el papel central que ocupan ambas cámaras legislativas en el proceso de toma de decisiones políticas. A pesar de que el Congreso ha recuperado la centralidad en el proceso legislativo, los esfuerzos para publicitar su actividad y transparentar el desempeño de sus responsabilidades son todavía incipientes.

El objetivo de este trabajo es presentar el estado actual de la política de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria en México, analizar los alcances que en el Poder Legislativo tendrá la reforma constitucional publicada en 2014 sobre la materia y los obstáculos a los que se enfrenta su implementación. Aquí se argumenta que, si bien la reforma constitucional integra al Poder Legislativo como nuevo sujeto obligado con todos los efectos legales que ello implica, prevalecen elementos del diseño institucional y prácticas políticas que dificultarán la plena implementación de dicha reforma en los poderes legislativos federal y locales.

* Profesor e investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Doctor en ciencias sociales por El Colegio de México; maestro en estudios legislativos por la Universidad de Hull de Inglaterra, y maestro en estudios políticos y sociales por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

El texto está organizado en tres secciones. La primera de ellas describe la evolución y el estado actual de la accesibilidad a la información parlamentaria en México en la era de la democratización; en la segunda sección se analizan los alcances de la reforma constitucional en materia de transparencia y sus efectos para el Poder Legislativo; y la tercera parte presenta cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el Poder Legislativo en México para tomar rumbo hacia su rediseño como parlamento accesible (o abierto). Al final de dichas secciones se plantean conclusiones generales sobre el tema planteado.

II. EL ORIGEN DE LA OPACIDAD EN EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Es un lugar común afirmar que el Poder Legislativo en México es opaco, sus miembros irresponsables y sus decisiones improvisadas. No obstante, a partir del estudio reciente de algunos de los componentes del proceso político en materia parlamentaria se podría afirmar que la actividad legislativa vive la etapa de mayor accesibilidad de su historia, sus miembros se encuentran cada vez más bajo el escrutinio de la opinión pública y la incorporación de nuevos actores sociales en el proceso de toma de decisiones ha sido crucial en algunas reformas recientes. Es decir, en la historia de la actividad legislativa mexicana ha habido avances notables para transparentar la acción de los legisladores, pero se debe reconocer que persisten resistencias para consolidar un régimen de plena accesibilidad a las actividades del Poder Legislativo. Existe, por tanto, un proceso de cambio institucional gradual hacia la apertura y accesibilidad que han experimentado las cámaras del Congreso e incluso las legislaturas locales. Sin embargo, a pesar de los avances con respecto al estado de la accesibilidad a la información parlamentaria existente en el siglo XX, es notable el rezago prevaleciente respecto a las necesidades de representación contemporánea. En este sentido, la creciente pluralidad ideológica del Congreso ha tenido efectos limitados en las políticas de transparencia y accesibilidad.

1. *Los efectos de la pluralidad en el Legislativo*

Durante el régimen de partido hegemónico en México, el Congreso fungió como foro de debate político donde se expresaban las fuerzas políticas reconocidas legalmente pero la capacidad de decisión del mismo era

limitada a asuntos menores. En aquellos años, ya los legisladores en lo individual hacían propuestas de reforma pero era el presidente de la República el principal presentador de las iniciativas de ley que eran finalmente aprobadas.¹ En los años de la estabilidad autoritaria el Poder Legislativo fungió como una instancia legitimadora de decisiones tomadas hacia el exterior del Congreso y como válvula de escape de grupos y partidos políticos de oposición al régimen que gradualmente obtuvieron espacios de representación que, de forma alguna, desafiaban la mayoría de un partido que tenía absoluto control de la agenda legislativa.

La accesibilidad a la información parlamentaria durante la mayor parte del siglo XX estuvo circunscrita a la obtención del registro parlamentario oficial a través de los archivos físicos del Diario de los Debates. Hasta las autoridades federales, estatales y municipales debían consultar directamente los decretos en los archivos parlamentarios, o incluso en el Archivo General de la Nación, para identificar los cambios al régimen jurídico nacional o la aprobación de disposiciones que les afectaban en su régimen interior. Sin embargo, la actividad parlamentaria no era tan intensa en virtud de que el Congreso no era visto como una fuente de poder político sino como un poder subordinado a otro, donde no se tomaban decisiones sino un espacio donde se legitimaban u otorgaba el sello oficial de aprobación. El acceso a las actividades era limitado, entre otras razones porque la actividad legislativa misma era discreta, las comisiones no eran cruciales para la actividad y las decisiones en su interior estaban centralizadas en un órgano interno, la Gran Comisión de cada cámara. En prácticamente todo el siglo XX, hasta 1997, el acceso a la información parlamentaria se limitaba al Diario de los Debates, las versiones estenográficas de los debates del Pleno y los decretos aprobados y publicados por el gobierno. Para los propios legisladores, el Poder Legislativo era visto como un espacio político con limitadas posibilidades de ascenso en sus trayectorias. Representaba una etapa de freno dentro de carreras políticas ascendentes que buscaban ubicarse en posiciones directivas del gobierno federal donde efectivamente se tomaban las principales decisiones políticas y en donde se formulaban las políticas públicas en las que desearían influir.

¹ Weldon, Jeffrey A., “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Piccato Rodríguez, Pablo (coord.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, serie I, vol. I, t. III, Enciclopedia Parlamentaria de México, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997. Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000. Béjar Algazi, Luisa, *El Poder Legislativo en México: los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, Gernika-UNAM, 2004.

Con la emergencia de la pluralidad parlamentaria y a partir de una integración equilibrada en la Cámara de Diputados en 1997 se dieron pasos significativos para la institucionalización legislativa como la creación de una gaceta parlamentaria, la integración de un órgano de gobierno colegiado y la designación de mesas directivas anuales para garantizar mayor estabilidad en la conducción de los trabajos legislativos. Es necesario aclarar que muchos de estos cambios institucionales fueron resultado de acciones estratégicas de la oposición (o de coaliciones legislativas opositoras) para evitar ser sorprendidos durante el proceso legislativo y, ante la desconfianza entre los propios grupos parlamentarios, diseñaron instrumentos que a la postre han garantizado estabilidad en la función representativa. De la misma forma, ante la necesidad de que los legisladores que entonces configuraban una mayoría opositora en la Cámara de Diputados, se aprobó la creación de un canal de televisión para sortear lo que consideraban un veto informativo a la deliberación parlamentaria por parte de la autoridad gubernamental. Este diseño institucional fue condición opositora para evitar la parálisis legislativa que, por cierto, no ha sucedido, a pesar de las percepciones de muchos con el surgimiento de gobiernos divididos.

Así, a partir de 1997, el Congreso no sólo adquirió un mayor protagonismo en las decisiones políticas sino que, además, se sentaron las bases importantes que pretendían dar mayor publicidad de sus actividades y de esa forma legitimar su actuación como un actor central de la vida democrática. En ese esfuerzo, consolidado en ambas cámaras a partir de 2000, se inscribe la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en 2002. Aunque en su diseño estaba prevista su aplicabilidad en los tres poderes y organismos autónomos, universidades y tribunales, lo que se buscó siempre desde el Poder Legislativo fue contar con un instrumento más de fiscalización y control parlamentario sobre la actividad gubernamental federal. Los “demás sujetos obligados” eran secundarios para los fines de la legislación aprobada entonces.

El artículo 3o. de esa Ley reconocía al Poder Legislativo federal como sujeto obligado, “integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos”. Es muy importante destacar que, con la expresión “cualquiera de sus órganos”, el legislador abrió la posibilidad de interpretación a que los grupos parlamentarios no fueran sujetos de dicha ley en virtud de que éstos formalmente no son órganos del Congreso. En un informe de la propia Cámara de Diputados se señala que los grupos parlamentarios no pueden ser considerados como órganos de las cámaras porque “si bien es cierto que su campo de acción es al interior de las cámaras, las acciones que realizan nunca son en

nombre y representación de éstas... la regulación y administración corren a cargo del propio grupo parlamentario, no se rige por la normatividad general de las cámaras, por lo tanto, no podríamos considerar esta hipótesis (de ser un órgano del Congreso o de sus cámaras)".² Este tipo de interpretaciones sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios ha permitido que éstos se conviertan en islas de opacidad y en áreas donde se concentren y ejerzan no sólo los recursos económicos del Congreso sino la administración del poder parlamentario mismo. Ante esa interpretación del propio legislador de que sus grupos parlamentarios no son órganos parlamentarios, se puede explicar parte de la opacidad en la administración interna de los grupos y por qué el porcentaje asignado a las subvenciones de los grupos respecto del total del presupuesto del Congreso ha ido en aumento en la última década y que su acción no esté sujeta al escrutinio de la sociedad.³

2. *La inaccesibilidad a la información parlamentaria*

A diferencia de la mayoría de los congresos del mundo, el mexicano se distingue, entre otras cosas, porque su organización interna descansa en la concentración de poderes y recursos en los partidos parlamentarios y no en sus sistemas de comisiones y órganos internos. La agenda legislativa se construye a partir del acuerdo entre los grupos; la designación de miembros de comisiones y de sus mesas directivas, así como la remoción de miembros de las mismas y de sus presidentes se realiza a propuesta de los coordinadores de los grupos; el presupuesto se ejerce a través de los grupos y sus coordinadores no están obligados, según su normatividad interna, a justificar ni comprobar el ejercicio de los mismos. No hay ejemplo más claro de la ausencia de rendición de cuentas respecto al uso de dinero público que el hecho de que en las cámaras del Congreso se compruebe el ejercicio de recursos simplemente con una firma de recibido. A ello se debe sumar que

² Cámara de Diputados-CEDIP, *Expediente parlamentario*, México, CEDIP-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2003.

³ Ya desde la Ley Orgánica del Congreso de 1979 disponía que el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los líderes de los grupos parlamentarios se regulan de conformidad con las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, no por dicha Ley. Con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso, en 1999, en su capítulo tercero, se reformula la función de los grupos parlamentarios, y en el artículo 26 estableció: "Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara", sin que exista aclaración sobre la normatividad aplicable para su funcionamiento y regulación.

las actas de la comisión de administración del Senado de la República, a diferencia de las del comité de administración de la Cámara de Diputados, son información reservada a la que ninguna persona ajena a la propia Comisión puede acceder.

Sobre la inaccesibilidad a la información respecto al ejercicio de los recursos financieros de la Cámara de Diputados destaca particularmente que no se pueda tener acceso a información de los grupos parlamentarios que son el eje central de la actividad parlamentaria. No es relevante que este monto de recursos represente un porcentaje mínimo del presupuesto nacional o muy menor si lo comparamos con el que ejerce la administración pública federal. No sólo los ciudadanos no tienen acceso a esa información, sino que tampoco lo tienen las autoridades de fiscalización. La propia Auditoría Superior de la Federación ha reportado en múltiples ocasiones que el proceder en la administración de los recursos públicos de los grupos parlamentarios es opuesto a cualquier principio de transparencia. Así lo señaló en el proceso de revisión de la cuenta pública: “en lo referente a las asignaciones a los grupos parlamentarios, que tuvieron por objeto apoyar el desarrollo de las funciones legislativas y de gestoría de los senadores, por un total de 548 870.2 miles de pesos, en que únicamente se revisaron los recibos firmados que comprueban la transferencia de los recursos a los grupos parlamentarios, en virtud de que no se proporcionó el acceso a la documentación justificativa y comprobatoria de este gasto, lo que constituyó una limitante para el proceso de fiscalización”.⁴ Es decir, si el uso de los recursos se comprueba con la firma de recibido, eso puede ayudarnos a entender por qué se puede gastar sin responsabilidad o justificación alguna. El mecanismo es simple, se crea una “bolsa” de recursos en la subpartida 3827-12 mediante reasignaciones de otras partidas, y el remanente de la misma se asigna a los grupos parlamentarios de acuerdo con el número de legisladores con que cuenta cada partido, a pesar de que dicha práctica de “bolsas” está expresamente prohibido en el artículo 54 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La Auditoría Superior de la Federación recomienda a la Cámara que “omita utilizar este mecanismo con el fin de evitar la concentración de recursos remanentes en la Tesorería de la Federación”, pero el Legislativo simplemente lo ha ignorado porque no hay quien sancione al Poder Legislativo ni a los coordinadores de los grupos

⁴ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de la Cuenta Pública 2007*, México, 2009, publicación electrónica, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/indice.htm> (consultado: febrero de 2014).

parlamentarios.⁵ Es decir, los mecanismos institucionales de control interno son inexistentes cuando se trata de recursos económicos administrados por los grupos parlamentarios.

El marco jurídico del Congreso es congruente con las prácticas de opacidad que se han venido institucionalizando. Por citar el más claro ejemplo, el artículo 93 de la Ley Orgánica del Congreso establece que en el Senado “las reuniones de las comisiones *podrán* ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, *a invitación de ellas*, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate”, de tal forma que en el diseño normativo de dichas comisiones prevalece la idea de que solamente los legisladores son quienes cuentan con la capacidad para determinar si la sociedad tiene elementos para aportar información relevante al proceso parlamentario. De prevalecer esa visión de la relación entre representantes-sociedad, ningún ciudadano, organización civil o grupo de interés que considere que puede verse afectado o si quisiera contribuir a la discusión de un proyecto legislativo está impedido por la ley orgánica para ser escuchado si es que no fue “invitado” por las propias comisiones. Incluso, en estricto apego a la ley, se podría interpretar que no podrían ser transmitidas mediante el Canal del Congreso o por Internet las sesiones de comisiones si éstas no acuerdan explícitamente hacer públicas sus reuniones. En los hechos, un amplio número de comisiones del Senado han abierto sus sesiones a la transmisión a través del Canal del Congreso sin necesidad de acuerdos explícitos para su apertura aunque su ley orgánica se oponga a ello.

La opacidad no se da solamente en la administración de recursos económicos sino en los procesos de toma de decisión en general. En muchos congresos locales, bajo una interpretación estrecha, se impide la publicidad de los dictámenes de las comisiones legislativas, pues se argumenta que, en virtud de que solamente es una opinión que podría ser modificada en el Pleno, no debe hacerse pública sino hasta que se apruebe en definitiva dicha disposición. Bajo esa interpretación estrecha, se podría justificar que se impida conocer los decretos del Poder Legislativo pues pueden ser vetados por el Ejecutivo. Es decir, este es un ejemplo más de las estrategias de resis-

⁵ El mismo año en que se aprobó la Ley Federal de Transparencia, la Cámara de Diputados aprobó un acuerdo para garantizar la transparencia, recepción y comprobación de las subvenciones asignadas a los grupos parlamentarios, en donde dicen que a partir de ese año (2002), cada grupo parlamentario establecerá un sistema de contabilidad que incluya un clasificador del gasto y un procedimiento de comprobación “lo más cercano posible” a los aplicados por la administración de la Cámara de Diputados.

tencia a la publicidad de algunos congresos en México que identifican a la transparencia como una amenaza al ejercicio del poder. De la misma forma sucede con la negativa de los poderes legislativos federal y local para explicar y justificar los motivos por los cuales designa o ratifica a los servidores públicos. Las designaciones son, por lo regular, bien justificadas en términos de cumplimiento de las disposiciones legales o de los requisitos establecidos en la norma, pero en casi ningún caso se explica por qué se decide designar a uno y no a otro candidato cuando ambos cumplen con los requisitos. No hay ley que obligue a la apertura de procesos de escrutinio para el nombramiento o ratificación de servidores públicos por parte del Poder Legislativo. Incluso, los medios de comunicación han informado sobre el bloqueo en el acceso de observadores a las sesiones de comparecencias de candidatos a ocupar cargos de designación directa por el Senado.

La aplicación de sus propios reglamentos en materia de transparencia ha sido inestable. La Cámara de Diputados aprobó originalmente un reglamento de transparencia, mientras que el Senado solamente aprobó un acuerdo interno para cumplir con las disposiciones de la Ley de Transparencia. La Cámara de Diputados no logró aplicar su primer reglamento y propuso un nuevo reglamento en 2012 que creó un Consejo para diseñar la política de transparencia, interpretar el reglamento y sustanciar los recursos de revisión. Algo que parecía ser un paso adelante en la construcción de un diseño institucional que promoviera la transparencia legislativa fracasó porque no hubo coordinación entre las áreas administrativas, operativas y políticas. Un vicecoordinador del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y miembro del Comité de Administración de la Cámara, describió así el trabajo del Consejo de Transparencia de dicha Cámara: “Ni idea tenemos quiénes son, dónde se ubican, qué hacen, cuáles son sus diagnósticos, cómo contactarlos, cuánto ganan, cuánto nos cuestan, ni cuáles son sus metas y planes de trabajo”.⁶

La transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria se ha enfrentado a estrategias de resistencia diversas y creativas. Incluso, muchos de los intentos por avanzar en materia de transparencia han fracasado en el Congreso porque todo proceso de reforma se convierte en un foro de disputa entre quienes promueven los cambios y quienes se resisten a los mismos. Se podría construir un amplio catálogo o repertorio de estrategias de resistencia al cambio en materia de transparencia parlamentaria. No sólo se argumenta la supuesta carencia de personalidad jurídica de los grupos par-

⁶ Chávez, Víctor, “Denuncian transparencia simulada en San Lázaro”, *El Financiero*, 6 de junio de 2013.

lamentarios, se puede sumar el hecho de que hay legisladores que apelan a la inviolabilidad parlamentaria e incluso a la inmunidad parlamentaria en virtud de que no pueden tener responsabilidad en ningún momento “antes o después” por las palabras, opiniones, escritos o votos que emitan en relación con la actividad parlamentaria. A ello se enfrenta la implementación de la reforma constitucional y la creación de un nuevo marco legal que obligue al Poder Legislativo a rendir cuentas en las mismas condiciones legales que el resto de los sujetos obligados.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS

El 7 de febrero de 2014 fue publicada la reforma constitucional en materia de transparencia, una vez que el Congreso federal recibió la notificación por parte de la mayoría de los congresos locales que sancionaron positivamente dichos cambios. En dicho decreto no sólo se otorgó autonomía constitucional al organismo garante del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales sino que amplía los sujetos obligados y establece las bases de coordinación en materia de transparencia para las entidades federativas. Se reformaron y adicionaron diez artículos de la Constitución (6o., 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122) y con ello se puede afirmar que es una transformación mayor al marco jurídico que regula dicha garantía. El artículo 6o. constitucional se modificó para quedar como sigue:

Artículo 6o. ...

...

...

...

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del

ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

VIII.

...

...

...

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

En lo que respecta al Poder Legislativo, la reforma destaca porque en adelante se considera al Congreso como sujeto obligado al igual que cualquier otra autoridad y éste deberá documentar todas sus actividades y deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Esto supondría modificar el diseño general del Poder Legislativo en materia de transparencia y acceso a la información parlamentaria, sin embargo, esto deberá normarse en las leyes secundarias por las particularidades que tiene el Legislativo ya que existen criterios internos del Congreso para evitar incluso los alcances de la reforma constitucional.

La reforma constitucional incorpora como sujeto obligado, en igualdad de circunstancias, al Poder Legislativo y será ahora el IFAI el órgano que podrá revisar y, en su caso, modificar las resoluciones que hasta ahora han tomado exclusivamente los legisladores respecto de la accesibilidad a la información parlamentaria. Este es un cambio importante tanto para la activación de nuevos procedimientos internos en ambas cámaras del Congreso, pero de manera más importante para la reconstrucción de una nueva relación entre los medios, organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés y otros actores sociales con los representantes populares. Si el IFAI decide aplicar el principio constitucional de máxima publicidad, será muy difícil que las dirigencias parlamentarias protejan prácticas que impiden que los

interesados conozcan las actividades que se desarrollan en las múltiples dimensiones de desempeño (muchas de las cuales no están directamente relacionadas con la actividad legislativa que, por muy relevante que resulta, no es la única función que desempeñan las legislaturas contemporáneas).

En las circunstancias actuales, previas a la implementación de la reforma constitucional, el procedimiento para la solicitud de revisión de una negativa por parte de la autoridad del Congreso se iniciaba con la presentación de una solicitud ante un órgano “diferente” al que emitió la negativa pero que está integrado por las mismas personas, es decir, primero se recibe una respuesta por parte de un órgano colegiado integrado por los legisladores que proporcionalmente integran el pleno de la Cámara y el órgano revisor está integrado por la representación de los partidos o por los propios coordinadores de los grupos parlamentarios. En el caso de la Cámara de Diputados se prevé la existencia de un órgano rector que es inexistente en la práctica, ya que no existe forma de establecer comunicación con el mismo. Esta endogeneidad hace poco factible que haya una rectificación pues el criterio adoptado para reservar o declarar inexistencia de la información suele ser congruente cuando es una decisión que se toma por las mismas personas que son responsables de la administración de la información parlamentaria.

Con la reforma constitucional se pretende dejar atrás el acuerdo parlamentario que en 2003 aprobó el Senado para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en esa Cámara. Desde entonces esa misma disposición tiene vigencia. A través de 35 artículos se describen los procedimientos para sustanciar las solicitudes de información y las revisiones, se describe la integración de los órganos internos responsables de la política de transparencia y se establecen las sanciones que en este caso se expresan de la siguiente forma:

Las responsabilidades por las conductas referidas serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El no proporcionar información cuya entrega haya sido ordenada de forma reincidente será considerado como grave para efectos de su sanción administrativa. Las responsabilidades administrativas generadas por incumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son independientes de las del orden civil o penal que procedan.⁷

⁷ Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 30 de abril de 2003.

La unidad de enlace depende de la Mesa Directiva, que es el órgano de dirección responsable de integrarla y se facultó a la Comisión de Administración (cuyas actas, paradójicamente, son información reservada) para que funcione como comité de información y que así coordine y supervise las acciones tendientes a proporcionar la información a quien así lo solicite. Por su parte, existe un comité de garantía de acceso y transparencia de la información (Cogati), integrado a su vez por legisladores que igualmente representan a sus respectivos grupos parlamentarios. Este órgano está facultado para resolver los recursos de revisión y establecer criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. De hecho, en la sesión de instalación de dicho comité el 19 de diciembre de 2012, casi una década después de su creación en la norma, se aprobaron dichos criterios. De acuerdo con el acta de la sesión de instalación de dicho comité, la presidenta del mismo describió cómo, hasta entonces, se sustentaban los recursos de revisión:

Existen cuatro recursos de revisión, cuya resolución se encuentra fuera del plazo legal establecido y que estos proyectos son realizados por personal adscrito a la dirección de asuntos jurídicos administrativos, y el trámite es sustentado por la Unidad de Enlace lo cual *representa una falta a la normatividad aplicable, y la posibilidad de que exista un conflicto de intereses*, al ser las mismas áreas administrativas que otorgaron la información, las encargadas de realizar los proyectos de resolución. Señaló que actualmente el comité no cuenta con oficina ni personal especializado que auxilie en sus labores por lo que considera que se debe solicitar que se cuente con los recursos humanos y materiales que posibiliten que los proyectos de resolución de los recursos de revisión se analicen y presenten por personal adscrito al Cogati.⁸

Las normas en materia de acceso a la información pública parlamentaria fueron aprobadas en 2003, pero su aplicación fue retrasada por diversas razones y, en consecuencia, el derecho no se garantizaba en dicha instancia. Esto ejemplifica cómo no basta con la existencia de normas para que los ciudadanos puedan ejercer este derecho ya que si no existe la infraestructura institucional, la capacidad técnica de los órganos y el compromiso político de quienes son responsables de su aplicación, resulta muy difícil que se alcancen los objetivos de una norma bien diseñada. El caso del Senado mexicano muestra cómo, en estricto sentido, se cumplió con la ley pero no se garantizó el acceso a la información pública parlamentaria. Este tipo de

⁸ Cogati, acta de la sesión de instalación, 19 de diciembre de 2012

prácticas son aquellas que la reforma constitucional y las reformas en leyes secundarias buscan erradicar.

La reglamentación que busca regular la aplicación de la Ley de Transparencia en el Congreso, no parece estar tan mal diseñada en comparación con sus resultados, ya que los obstáculos para el ejercicio del derecho no se encuentran en la propia ley sino en su aplicación.

IV. EL CAMINO AL PARLAMENTO ABIERTO

La sociedad se ha transformado como consecuencia de los cambios políticos globales, económicos y tecnológicos. Esa transformación tiene efectos en la relación entre las autoridades y la sociedad y en los mecanismos de articulación de intereses a través del modelo de representación política. En una era digital que se caracteriza por su dinamismo y rápida sucesión de eventos, la comunicación entre representantes y representados ya no depende de la voluntad del legislador para acudir ante su electorado a rendir cuentas con toda la formalidad sino que el ciudadano tiene en sus manos la decisión de contactar en cualquier momento y a través de distintas vías a sus representantes.

La vieja idea de la representación democrática se basaba en la idea de que las decisiones políticas eran tomadas por los representantes de la sociedad sin consultar a la sociedad y ellos son sometidos al juicio de los electores con base en la información disponible de su desempeño. De esa forma, los ciudadanos participaban en las decisiones, pero de forma muy indirecta a través de su participación en el proceso electoral. Sin embargo, la idea de la representación se ha transformado para asumir que los ciudadanos ya no son simples espectadores de los procesos legislativos sino que ahora pueden formar parte del proceso político, mientras que las instituciones representativas deben garantizar una comunicación abierta y permanente con todos los sectores de la sociedad interesada. Bajo esta nueva concepción de la representación, los ciudadanos participan en todas las etapas del proceso político.

La nueva idea de la representación ha modificado la forma en que los parlamentos se comunican con la sociedad. En ocasiones ha sido mediante la creación de nuevas plataformas digitales creadas con toda formalidad e incluso mediante modificaciones legales (como la obligación de rendir informes y comunicarse vía remota), pero en la mayoría ha sido por la vía de los hechos. Es decir, en el caso del Congreso mexicano se puede demostrar que no siempre es a través de la creación de normas como se posibilita que la

sociedad pueda conocer el desempeño de sus representantes, ya que ambas cámaras del Congreso han desarrollado plataformas digitales para atender las solicitudes de información, pero en ambos casos han transitado a mecanismos de gestión social, transmisiones vía Internet y plataformas para la atención de quejas.

La principal característica de un parlamento moderno democrático —o “abierto” como algunos lo denominan— es la accesibilidad. No solamente se garantiza el derecho de acceso a la información y existen políticas de transparencia parlamentaria sino que, por un lado, las decisiones se basan en amplias convocatorias de participación ciudadana y, por otro lado, se obliga a establecer mecanismos de rendición de cuentas en todos los órganos colegiados y en la actuación individual de los legisladores. Bajo este principio, la accesibilidad a la actividad parlamentaria se refiere a la participación del público en procesos decisorios, la garantía de acceso a todos los medios de comunicación, puertas abiertas para el cabildeo y respuesta inmediata a peticiones ciudadanas. Así, el modelo de accesibilidad de un parlamento “abierto” hace que se transite de instituciones representativas “legitimadoras” de decisiones tomadas al exterior de las legislaturas, a parlamentos que construyen decisiones y acuerdos políticos desde su interior. En síntesis, el nuevo modelo de la representación parlamentaria pasa inevitablemente por la colaboración y participación de la sociedad en las decisiones a través de distintos canales (la mayoría mediante el uso de plataformas digitales o redes sociales).

El reto de un rediseño de la representación política para abrir a la sociedad la actividad parlamentaria va más allá del establecimiento de disposiciones legales o reglamentarias. Algunos de los cambios conviven con prácticas no deseables en un régimen democrático que se han venido institucionalizando como una forma de ejercer el poder parlamentario sin responsabilidad política. Ello se debe a múltiples razones, entre las que destacan que, ante la ausencia de reelección inmediata para el mismo cargo, los legisladores rinden cuentas de su comportamiento y decisiones legislativas ante las dirigencias y liderazgos de sus partidos, que son quienes les pueden garantizar ser designados candidatos para otros cargos futuros y con ello administrar sus carreras políticas. La práctica parlamentaria en México ha institucionalizado comportamientos que representan un obstáculo para la rendición de cuentas de los legisladores, como la ausencia de un estatus jurídico de los grupos parlamentarios, que son la principal forma de organización y operación del Poder Legislativo, la debilidad del sistema de comisiones y la escasa profesionalización del personal de apoyo técnico del Congreso mexicano.

A pesar de lo anterior, existen obstáculos jurídicos como los siguientes: el hecho de que no esté previsto en la reforma, y quede pendiente en la ley, la definición del estatus del legislador en tanto representante popular y los mecanismos de sanción por violaciones en materia de transparencia ya que el juicio político parece ser desproporcionado; en las leyes secundarias se deberá señalar claramente quiénes son los responsables de la información parlamentaria y los procedimientos especiales aplicables para el Poder Legislativo federal y sus órganos internos, además de que se deberá especificar cuál es la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, y las limitaciones de la irresponsabilidad jurídica de los legisladores y la inmunidad parlamentaria.

Entre los obstáculos políticos destaca la lógica de la representación parlamentaria partidista y el control de las carreras parlamentarias por los órganos centrales de los partidos, que es una de las principales causas que obstaculiza los incentivos para la rendición de cuentas de los legisladores en lo individual y genera barreras para que la política de transparencia del Poder Legislativo se implemente con efectividad. Mientras persista la centralización en los mecanismos de asignación de candidaturas y sean las dirigencias nacionales o los ejecutivos locales quienes controlen las carreras políticas de los legisladores parece inviable que un diputado o un senador desafíe las instrucciones de su principal debido a los costos que esto le puede acarrear. Mientras los legisladores identifiquen a sus líderes como los principales a quienes deben rendir cuentas para garantizar su permanencia o vigencia política, será prácticamente imposible que el ciudadano asuma centralidad en la sanción de carreras políticas y menos aún en la definición de candidaturas.

Respecto a los obstáculos institucionales, debe señalarse que el diseño institucional bicameral simétrico, la débil institucionalización del sistema de comisiones de las cámaras, la escasa profesionalización del personal parlamentario, la concentración de recursos en los grupos o partidos parlamentarios, la obstaculización de la reelección inmediata y el sistema electoral mixto, entre otros elementos de diseño institucional, impiden de manera directa e indirecta el establecimiento de políticas para la rendición de cuentas institucional e individual en el Poder Legislativo.

V. CONCLUSIONES

Debido a la naturaleza representativa de los órganos parlamentarios, la implementación de la reforma requiere un andamiaje institucional *ad*

hoc que reconozca esta particularidad y no solamente asumir que con su inclusión como nuevo sujeto obligado se implementarán políticas de transparencia efectivas. Destacan cuatro retos específicos: 1) la necesidad de publicitar los procesos parlamentarios durante su celebración y no solamente al presentar un resultado en forma de decreto o resolutivo, es decir, a diferencia de otro tipo de entidades de carácter administrativo, en el proceso parlamentario es muy importante que la sociedad conozca cada una de las etapas del mismo; 2) reconocer la complejidad y procedimientos específicos para establecer sanciones a los miembros del Congreso, no sólo porque muchas de sus decisiones son colectivas sino por su calidad de representantes populares —lo que en el ámbito del derecho parlamentario se denomina el *estatuto de los legisladores*— que es muy diferente a la condición de otros servidores públicos cuya línea jerárquica vertical les hace depender de un superior; 3) trascender la necesidad de transparentar la actividad administrativa y garantizar el acceso a la información en todas las funciones y responsabilidades a cargo del Poder Legislativo y no solamente el desempeño de su función legislativa, y 4) identificar los niveles de responsabilidad y los órganos legislativos responsables (desde los órganos de gobierno, comisiones, grupos parlamentarios, grupos de trabajo, centros de estudios y coordinaciones interparlamentarias), así como los órganos administrativos.

En el texto clásico de David Mayhew, *Congress: The electoral connection*, éste afirma que los legisladores tienen un objetivo principal en la mente: la reelección. Es decir, la permanencia en el ejercicio del poder parlamentario y que la búsqueda de dicho objetivo “afecta” o influye de manera determinante la forma en que se comportan, organizan su tiempo, buscan publicidad, adoptan una posición política, organizan el Congreso, interactúan uno con otro, lidian con grupos de interés y hacen política pública. Para Mayhew, los legisladores no son aves de paso pues buscan conservar el poder parlamentario a como dé lugar porque un congreso moderno está integrado por políticos profesionales que buscan largas carreras políticas, buen pago, prestigio e influencia política. La consecución de una carrera política exitosa requiere permanencia y por ello buscan beneficiarse del cargo para permanecer en el ejercicio del poder. Siguiendo a Mayhew, el propio Congreso está sometido o, más bien, es el resultado de las decisiones y acciones producto del objetivo de permanencia en el poder de los legisladores; las comisiones y en general todos los órganos internos son utilizados para ese fin. Así, concluye el autor norteamericano, la organización del Congreso está diseñada para servir a los intereses electorales de sus miembros, no para otra cosa. Incluso, afirma, “si a un grupo de diseñadores le encargáramos un modelo de un par de cámaras con el objetivo de hacer que los miembros

obtengan beneficios electorales para ganar las elecciones o permanecer en el poder, sería muy difícil mejorar lo que ya se tiene”.⁹ En ese mismo tenor se podría interpretar lo que sucede con el Congreso mexicano y los congresos locales. Sus integrantes buscan permanecer en el poder y para ello tienen la capacidad para ejercer el poder y el dinero en franca opacidad, para atropellar el derecho de acceso a la información pública y excluir a la sociedad de los procesos de toma de decisión. Quizá haya quien afirme que Mayhew estudió sólo al Congreso de Estados Unidos y que eso no sucede en México. La evidencia de los años recientes parece decir lo contrario.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Informe de la Cuenta Pública 2007*, México, 2009, publicación electrónica, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/indice.htm> (consultado: febrero de 2014).
- BÉJAR ALGAZI, Luisa, *El Poder Legislativo en México: los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, Gernika-UNAM, 2004.
- CÁMARA DE DIPUTADOS-CEDIP, *Expediente parlamentario*, México, CEDIP-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2003.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- MAYHEW, David R., *Congress: the Electoral Connection*, New Heaven, Yale University Press, 1974.
- WELDON, Jeffrey A., “El presidente como legislador, 1917-1934”, en PICCATO RODRÍGUEZ, Pablo (coord.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, serie I, vol. I, t. III, Enciclopedia Parlamentaria de México, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.

⁹ Mayhew, David R., *Congress: the Electoral Connection*, New Heaven, Yale University Press 1974.