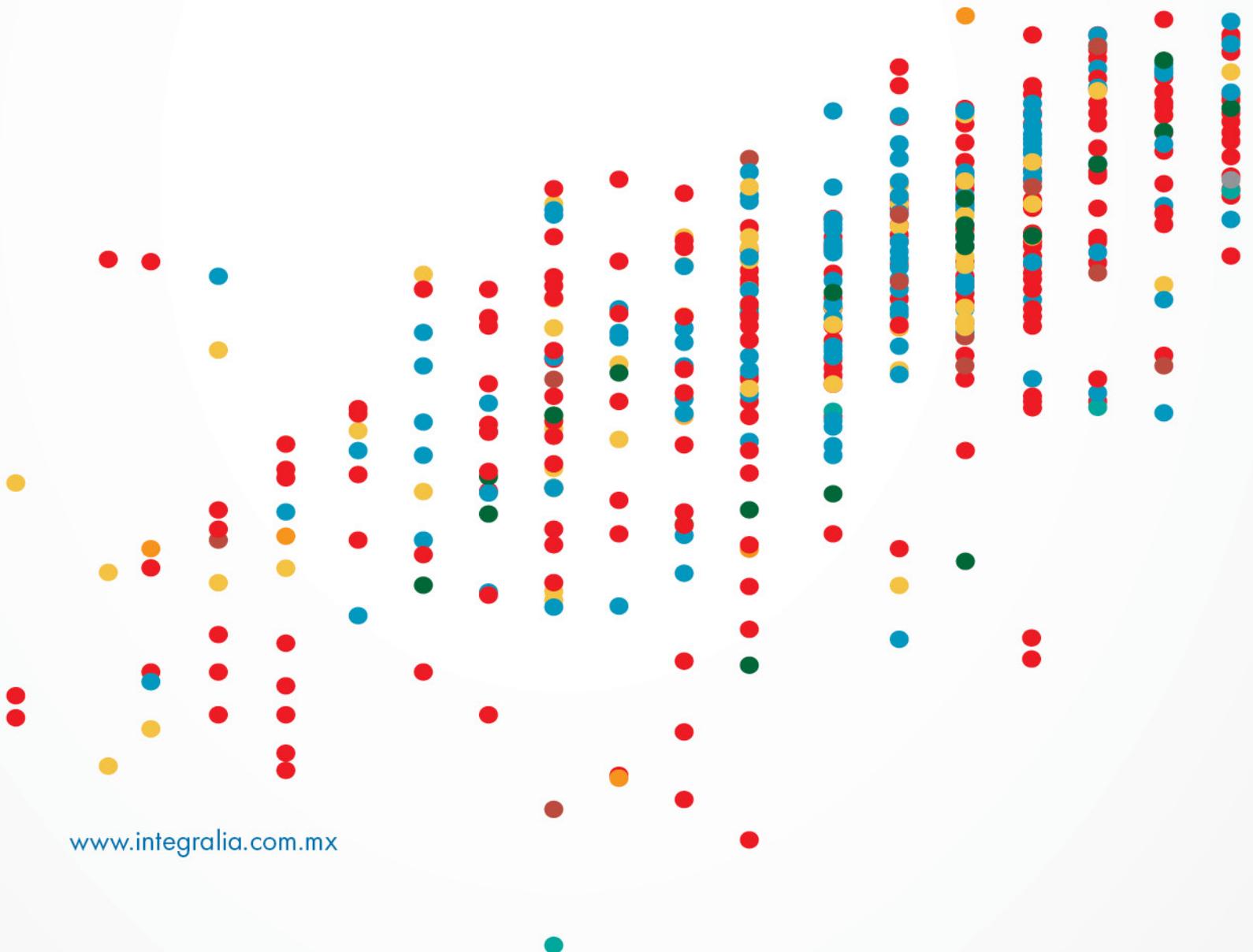
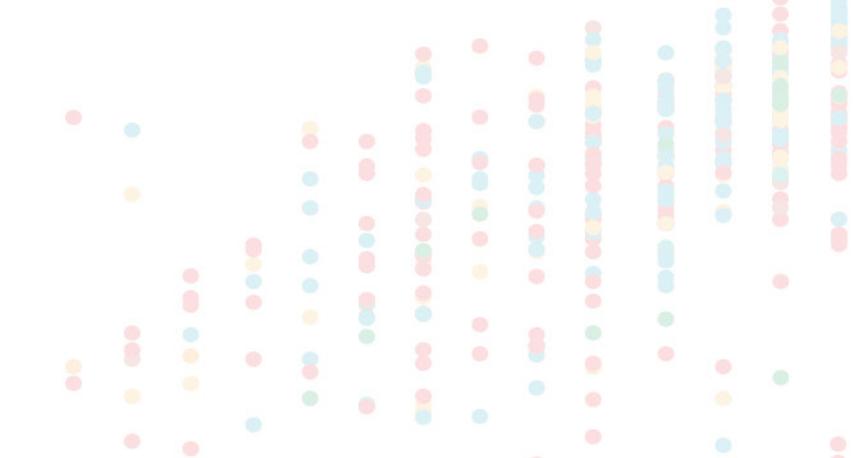


# Reporte Legislativo

Número Dos | Septiembre - Diciembre 2011





La información contenida en este reporte fue recopilada de fuentes de información pública: la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados; el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL) y el Portal del Senado de la República.

Su carácter es informativo y carece de validez oficial (Ver apéndice metodológico, fuentes de información).

**Reporte Legislativo** es producto del trabajo de investigación, redacción y diseño de Integralia, S.C. En los próximos meses, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Lantia Consultores, Parametría e Integralia, constituirán una alianza para producir y financiar de manera conjunta el proyecto de Reporte Legislativo, junto a otros estudios para promover la transparencia y la rendición de cuentas en México.



Dr. Luis Carlos Ugalde

**Director General de Integralia**

Gerson Mata Estrada

**Coordinador del Reporte Legislativo**

Gloria Cruz López

Ricardo Rodríguez Aguilar

Juan Manuel Ureiro

Jacobo Salas

**Colaboradores**

Agradecemos el apoyo, ideas y tiempo en la elaboración de este proyecto a María del Carmen Nava Polina.

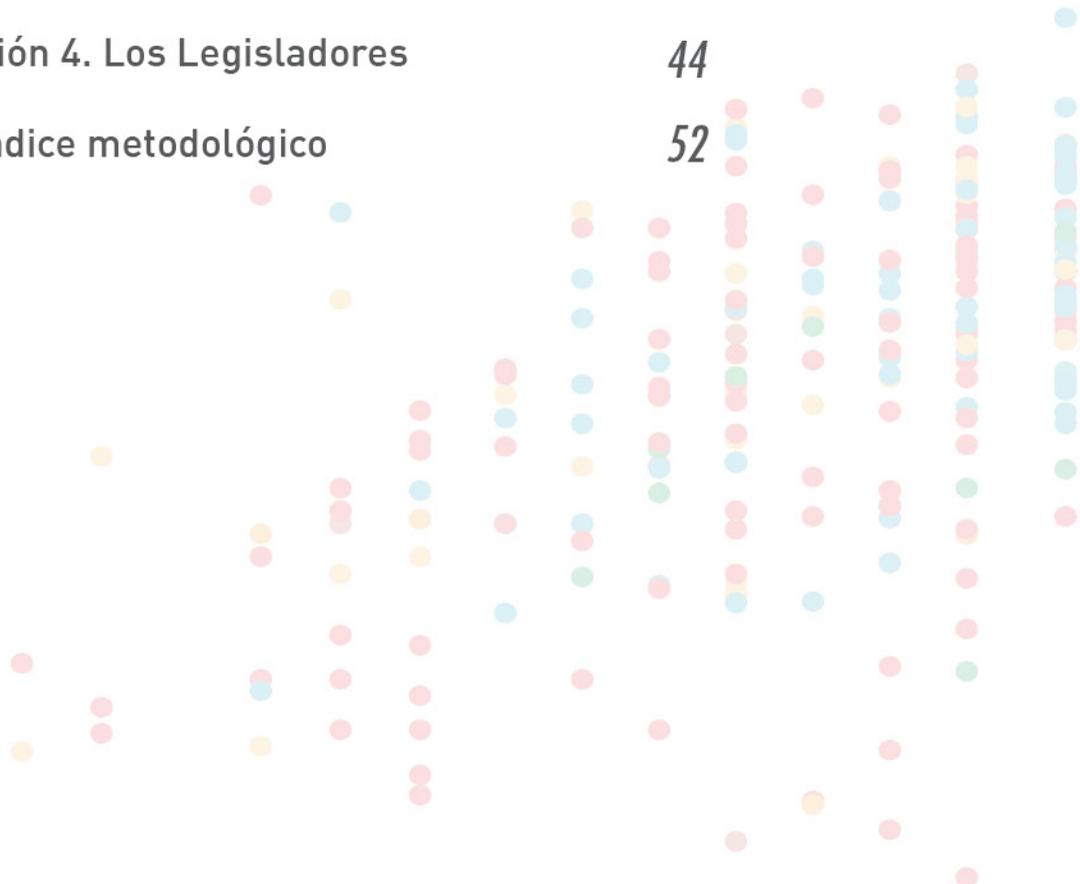
**Integralia**

Goldsmith 37-702 Col. Polanco Chapultepec, México D.F. C.P. 11560

Tel. (55) 52.80.13.47 | [reportelegislativo@integralia.com.mx](mailto:reportelegislativo@integralia.com.mx) | [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx)

# Índice

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	6
Sección 1. El Pleno	10
Sección 2. Los Grupos Parlamentarios	21
Sección 3. Las Comisiones	33
Sección 4. Los Legisladores	44
Apéndice metodológico	52





## Presentación

El Congreso mexicano es un actor central para exigir cuentas al Ejecutivo, pero él mismo se ha rezagado en su responsabilidad para rendir cuentas de su desempeño. Hoy el Congreso es una voz autónoma que define el contenido de las leyes y las políticas en todos los ámbitos de la vida nacional y que ejerce un contrapeso cada vez mayor sobre el Ejecutivo, pero carece de contrapesos ciudadanos que lo supervisen.

Reporte Legislativo aporta información para analizar el funcionamiento del Congreso mexicano y fortalecer su desempeño. A pesar de su creciente importancia, los estudios y análisis que dan cuenta del desempeño legislativo son escasos y se carece de indicadores estandarizados, aceptados y conocidos que faciliten la rendición de cuentas. Con frecuencia, la evaluación del Congreso se basa en anécdotas periodísticas, en la opinión pública expresada en encuestas y, en pocas ocasiones, en indicadores comparables y verificables.

Reporte Legislativo ha desarrollado diversos indicadores de desempeño cuantitativo y cualitativo en cuatro niveles de análisis: el pleno, los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores en lo individual. Todos los indicadores aquí presentados se basan en fuentes oficiales y públicas. En este número dos, Reporte Legislativo ha incluido una sección más amplia de indicadores del trabajo de comisiones, por tratarse del eje neurálgico para evaluar el trabajo técnico y el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias por parte de los legisladores.

Reporte Legislativo es elaborado por Integralia, una sociedad civil dedicada al estudio de la transparencia y la rendición de cuentas. En los próximos meses, Integralia llevará a cabo una alianza estratégica con otras organizaciones e instituciones educativas para dar paso a una sociedad civil que albergue este esfuerzo a favor del fortalecimiento de los poderes legislativos en México y la rendición de cuentas de otras instituciones públicas y políticas.

Finalmente agradecemos a todos quienes han hecho posible este segundo número de Reporte Legislativo: el equipo de investigadores coordinado por Gerson Mata, los especialistas que han hecho sugerencias valiosas para mejorar el contenido y, en especial, a María del Carmen Nava Polina por su trabajo, dedicación y apoyo para institucionalizar Reporte Legislativo y que tenga vida más allá de sus redactores.

**Los editores.**

## Resumen ejecutivo

Los indicadores de Reporte Legislativo muestran tendencias diferentes entre las cámaras de Diputados y Senadores. Mientras los diputados despliegan un alto activismo en materia de iniciativas presentadas y en uso de la tribuna con fines de denuncia o debate político, los senadores muestran menor activismo pero un mayor desahogo de asuntos legislativos.

Durante el periodo septiembre-diciembre de 2011, se presentaron 468 iniciativas en la Cámara de Diputados, siendo el PRI el partido con más propuestas (170 equivalentes al 36.3 por ciento del total). En el Senado se presentaron 299 iniciativas, siendo también el PRI el mayor iniciador con 68, equivalentes al 22.7 por ciento del total.

El mayor contraste del activismo político entre ambas cámaras se observa en el uso de la tribuna. Mientras que los senadores la usaron en 720 ocasiones, los diputados lo hicieron en 3 mil dos ocasiones, eso es, cuatro veces más. Destaca el papel del Partido del Trabajo (PT) en la cámara baja, que con sólo 13 integrantes fue el grupo parlamentario que más usó la tribuna (894 veces, equivalentes a casi el 30 por ciento del total).

Hay un dato que asemeja el comportamiento de ambas cámaras: la alta unidad partidista de los grupos parlamentarios cuando votan iniciativas y puntos de acuerdo. Durante el periodo septiembre-diciembre de 2011, la unidad en la Cámara de Diputados fue de 93.3 por ciento, mientras que en el Senado fue ligeramente más alta, 95.8 por ciento. Eso significa que en la mayor parte de las votaciones del Congreso mexicano, nueve de cada diez legisladores votan en el mismo sentido.

En los cuadros 1 y 2 se muestra un resumen global de los principales indicadores de desempeño legislativo.<sup>1</sup> Las cifras en paréntesis muestran los cambios del indicador con respecto al periodo ordinario anterior (febrero – abril de 2011).

**Cuadro 1. Indicadores de desempeño de la Cámara de Diputados (septiembre – diciembre 2011)**

Partido	Iniciativas presentadas	% Unidad partidista	% Presencia en las sesiones	% Participación en las votaciones	Intervenciones en las sesiones
PRI	<b>170 (-56)</b>	<b>98.9</b>	79.9 (-4.4)	68.9 (-2.9)	672 (+248)
PAN	79 (-69)	98.6 (-0.1)	82.3 (-3.6)	72.2 (-1.3)	582 (+203)
PRD	45 (-22)	94.7 (-1.7)	71.7 (-17.4)	63.5 (-9.9)	628 (+266)
PVEM	22 (-4)	98.8 (-1)	83.6 (-4.1)	68.2 (-4.2)	141 (+20)
PT	41 (-10)	89.9 (+0.6)	82.8 (-10.2)	69.6 (-5.6)	<b>894 (+425)</b>
PANAL	33 (-5)	98.6 (-1.4)	84.5 (+3.5)	57.9 (-6.2)	26 (+2)
MC	13 (+2)	97.1 (-0.5)	61.3 (-27.4)	47 (-15.5)	59 (+27)
SN	3 (-4)	-	<b>100 (+28.7)</b>	<b>83.8 (+29.4)</b>	0 (-9)
Otros Iniciadores <sup>2</sup>	62				
<b>Cámara</b>	<b>468 (-148)</b>	<b>93.3 (-2.2)</b>	<b>79.6 (-6.1)</b>	<b>68.7 (-3.5)</b>	<b>3,002 (+1,182)</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

<sup>1</sup> Ver el apéndice metodológico, apartado B) Glosario.

**Cuadro 2. Indicadores de desempeño del Senado de la República (septiembre – diciembre 2011)**

Partido	Iniciativas presentadas	% Unidad partidista	% Presencia en las sesiones	% Participación en las votaciones	Intervenciones en las sesiones
PRI	68 (+13)	99.7	90.4	58.7	136
PAN	52 (+9)	99.6	89.5	72.8	219
PRD	48 (-8)	97	86.4	51.1	232
PVEM	38 (+5)	98.2	87.1	46.9	42
PT	32 (+11)	94.4	79.4	28	51
PANAL	0	100	83.9	46.8	3
MC	12 (+6)	99.2	88.4	49.8	32
SN	3 (+2)	-	83.9	71.7	5
Otros Iniciadores <sup>3</sup>	46				
<b>Cámara</b>	<b>299 (+62)</b>	<b>95.8</b>	<b>88.4</b>	<b>60.6</b>	<b>720</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado, del Portal del Senado y del Sistema de Información Legislativa (SIL)

El alto número de iniciativas presentadas refleja que muchos legisladores las presentan con fines testimoniales y de promoción personal sin perseguir su aprobación. El resultado de ese activismo testimonial es que la mayor parte de las iniciativas presentadas jamás surten efecto y solo engrosan el archivo de iniciativas pendientes. Tan solo en el periodo septiembre-diciembre de 2011, de las 448 iniciativas presentadas y turnadas a comisiones en la Cámara de Diputados, el 90 por ciento quedaron pendientes para dictaminarse y votarse en el futuro. En el caso del Senado, de las 299 iniciativas presentadas, casi el 95 por ciento quedaron pendientes.

Bajo ningún criterio relevante de evaluación, el porcentaje de iniciativas pendientes puede usarse para cuestionar el cumplimiento del trabajo legislativo del Congreso. Por una parte, muchas iniciativas requieren de un amplio trabajo de análisis y discusión. Por otra parte, otras iniciativas (la mayor parte) carecen de relevancia y aun de viabilidad jurídica y presupuestal, lo que ocasiona que no sean atendidas con oportunidad.

<sup>2</sup> Los senadores presentaron 19 iniciativas, los grupos parlamentarios de forma conjunta 20, los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 17 y el Ejecutivo Federal 6.

<sup>3</sup> Los grupos parlamentarios presentaron de forma conjunta 40 y los congresos locales 4 y el Ejecutivo Federal 2 iniciativas

Más relevante para evaluar el ritmo y oportunidad del trabajo legislativo es el tratamiento dado a las minutas, ya que éstas son iniciativas que ya fueron procesadas por alguna de las cámaras y por lo tanto ya pasaron el filtro de relevancia política y factibilidad técnica. No obstante, se detecta un alto número de minutas pendientes. En el periodo de estudio se recibieron 60 minutas en la Cámara de Diputados, de las cuales 49 están pendientes; en el Senado siguen pendientes 99 de un universo de 116 presentadas.

El trabajo en el seno de las comisiones es una de las vías más relevantes para evaluar el trabajo legislativo, porque ahí ocurre el análisis técnico y jurídico para que las iniciativas puedan votarse en el pleno de las cámaras. Y ahí se observa un cuello de botella: la mayor parte de las comisiones muestran un enorme rezago para desahogar los asuntos que les son turnados. Durante el periodo septiembre – diciembre de 2011, las comisiones de diputados recibieron 468 iniciativas y 60 minutas para dictamen; de ellas, solo se aprobaron o desearon 46 y 11 respectivamente. Como resultado, solo en ese periodo quedaron pendientes 422 iniciativas y 49 minutas. En el caso del Senado, las comisiones recibieron 299 iniciativas y 116 minutas, quedando pendientes 284 y 99 respectivamente.

En algunos casos el rezago de las comisiones puede deberse a un trabajo arduo de deliberación; sin embargo algunos indicadores muestran que con frecuencia se debe a la falta del cumplimiento de sus funciones reglamentarias básicas. Por ejemplo, durante el periodo marzo - agosto de 2011 solo el 40 por ciento de las comisiones de la Cámara de Diputados se reunió como lo establece la Ley Orgánica del Congreso; solo la mitad entregó su informe semestral a tiempo durante el mes de septiembre y el promedio de asistencia en el periodo reportado fue de 19 integrantes de los 30 que las componen. En el caso del Senado, solo el 47 por ciento de las comisiones entregó su informe anual de actividades y solo el 7 por ciento (4 comisiones) cumplió con la disposición legal de reunirse una vez al mes, con una asistencia promedio de 12 legisladores.

En contraste al incumplimiento de sus funciones básicas por parte de muchas comisiones legislativas, algunos indicadores de los trabajos del pleno de ambas cámaras mostraron una mejoría con respecto al periodo febrero – abril de 2011. El retraso promedio para iniciar las sesiones se redujo 35 minutos en Diputados y 42 en Senadores y el porcentaje promedio de asuntos atendidos por sesión se incrementó significativamente. No obstante, en la Cámara de Diputados se suspendieron seis sesiones ordinarias porque se rompió el quórum.

En lo referente al desempeño individual de los legisladores, destaca que la presencia promedio de los diputados en las sesiones de la Cámara fue del 80 por ciento. En el caso de los senadores, la presencia promedio fue mayor (89 por ciento), aunque la participación promedio en las votaciones fue sólo del 61 por ciento.

El diputado más activo fue Jaime Cárdenas (PT): fue quien más usó la tribuna (304 ocasiones, equivalente al 10 por ciento del total en esa cámara) y presentó 23 iniciativas. Cabe mencionar que Jorge Kahwagi (PANAL) es el otro diputado con el mayor número de iniciativas presentadas (también 23), aunque resalta que solo participó en el 14.3 por ciento de las votaciones que ocurrieron en la Cámara de Diputados. Entre los senadores, el más activo en el uso de la tribuna fue Pablo Gómez (PRD) con 60 intervenciones, mientras que Adolfo Toledo (PRI) y Ricardo Monreal (PT) fueron quienes más iniciativas presentaron, 22 y 20, respectivamente.

El criterio más relevante para evaluar el desempeño del Congreso mexicano debe ser la calidad e impacto de las leyes que aprueba, el daño evitado por rechazar malas propuestas, así como el contrapeso y la vigilancia que ejerce sobre el Poder Ejecutivo. Calificar la relevancia e impacto de las leyes aprobadas requiere un análisis multidimensional a lo largo de varios años —desde la aprobación de una ley, su ejecución y el impacto causado en la sociedad.

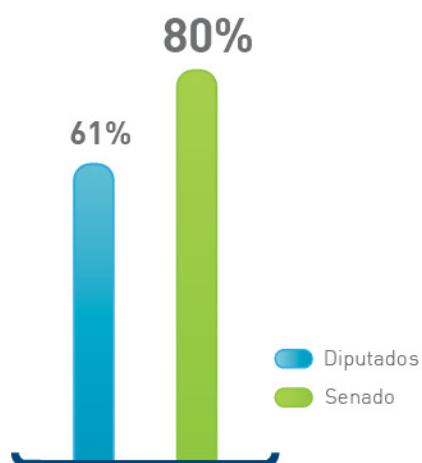
No obstante, se puede mencionar que en el periodo septiembre – diciembre de 2011, el Congreso mexicano produjo legislación que presumiblemente tendrá impacto favorable sobre el desarrollo del país, notoriamente la Ley de Asociaciones Público – Privadas. Otros proyectos de ley relevantes y benéficos fueron aprobados por alguna de las cámaras y esperan votación de la legisladora (por ejemplo, algunos elementos de la Reforma Política y la nueva Ley de Amparo). A la vez, también existen muchos proyectos de ley que no han sido aprobados por ninguna de las cámaras y que son urgentes para el futuro de México, como la Reforma Laboral.

## Sección 1. El Pleno

### Principales hallazgos del periodo septiembre - diciembre 2011:

- El retraso promedio en el inicio de las sesiones se redujo 35 minutos en Diputados y 42 minutos en el Senado, con respecto al periodo anterior (febrero - abril).
- Se presentaron 468 iniciativas en la Cámara de Diputados (77 reformas constitucionales, 388 leyes secundarias y 3 de otro tipo) y 299 en el Senado (38 reformas constitucionales, 260 leyes secundarias y una emisión de moneda).
- Se registró un promedio de "Presencia" por sesión de 79.6 por ciento en Diputados y de 88.4 por ciento en Senadores. Destaca que durante el periodo septiembre - diciembre, seis sesiones fueron suspendidas por falta de quórum en la Cámara de Diputados.

**Gráfica 1. Porcentaje promedio de asuntos atendidos por sesión en el pleno (septiembre - diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL).

## El Pleno

El Pleno de las cámaras es el último y principal órgano decisor del Congreso mexicano. En el periodo septiembre - diciembre de 2011 se debatieron y votaron temas de gran relevancia, entre ellos el penúltimo Informe de Gobierno, el Paquete Económico y Fiscal para 2012, así como la Reforma Política. En los cuadros 3 y 4 se muestran las iniciativas presentadas por fuerza política.

**Cuadro 3. Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones de la Cámara de Diputados (septiembre - diciembre 2011)**

Presentador	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
PRI	170	6	2	162
PAN	79	6	2	71
PRD	45	1	4	40
PVEM	22	2	1	19
PT	41	1	1	39
PANAL	33	2	6	25
Movimiento Ciudadano	13	0	2	11
Sin Partido	3	0	0	3
Senadores	19	0	0	19
Conjuntas	20	5	0	15
Legislaturas de los Estados	17	0	0	17
Asamblea Legislativa del D.F.	0	0	0	0
Poder Ejecutivo Federal	6	5	0	1
<b>Total</b>	<b>468</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>422</b>

Fuente: Elaboración con datos del Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL), "Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura".

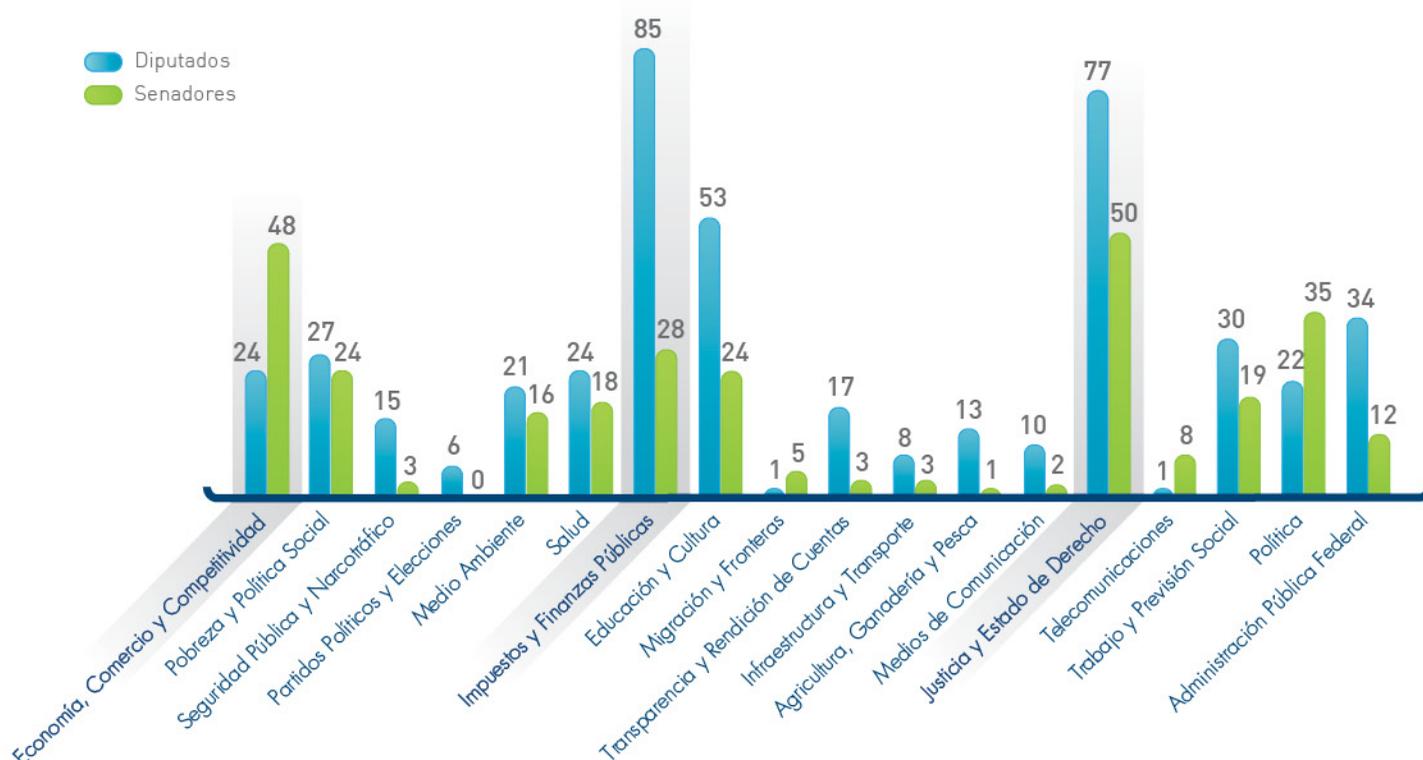
**Cuadro 4. Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones del Senado (septiembre - diciembre 2011)**

Presentador	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
PAN	52	1	1	50
PRI	68	6	1	61
PRD	48	2	0	46
PVEM	38	0	0	38
Movimiento Ciudadano	12	1	0	11
PT	32	0	0	32
Sin Partido	3	0	0	3
Conjuntas	40	3	0	37
Legislaturas de los Estados	4	0	0	4
Poder Ejecutivo Federal	2	0	0	2
<b>Total</b>	<b>299</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>284</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado.

Los temas<sup>4</sup> más abordados en las iniciativas de ley de la Cámara de Diputados fueron: Impuestos y Finanzas Públicas (85), Justicia y Estado de Derecho (77) y Educación y Cultura (53). En el caso del Senado los temas más recurrentes fueron Justicia y Estado de Derecho (50), Economía, Comercio y Competitividad (48) y Política (35)<sup>5</sup>.

**Gráfica 2. Principales temas de las iniciativas presentadas en el Congreso (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria del Senado e INFOPAL, "Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura".

<sup>4</sup> Ver el apéndice metodológico, apartado B) Glosario.

<sup>5</sup> Para realizar esta clasificación se tomaron como referencia los apartados que componen el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las clasificaciones temáticas del SIL e INFOPAL.

Además de las iniciativas que se presentan, las cámaras reciben minutas, que son iniciativas ya procesadas por la legisladora, y a las cuales se les da el mismo tratamiento que a las iniciativas que se presentan, eso es, se turnan a comisiones para elaborar dictámenes y, eventualmente, votarse en el Pleno.

Durante el periodo septiembre - diciembre de 2011 se presentaron 60 minutas en Diputados y 116 en Senadores.

**Cuadro 5. Minutas presentadas y turnadas a comisiones de la Cámara de Diputados (septiembre - diciembre 2011)**

Minutas	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Recibidas del Senado	38	4	1	33
Devueltas del Senado con modificaciones	12	6	0	6
Desechadas en su totalidad por el Senado	10	0	0	10
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>49</b>

Fuente: Elaboración con datos del Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL), "Estadístico de Minutas recibidas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura".

**Cuadro 6. Minutas presentadas y turnadas a comisiones del Senado de la República (septiembre - diciembre 2011)**

Minutas	Turnadas <sup>6</sup>	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Recibidas de Diputados	105	9	0	96
Devueltas de Diputados con modificaciones	11	6	2	3
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>99</b>

Fuente: Elaboración con datos del Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL), "Dictámenes Aprobados en la LXI Legislatura relativos a Leyes o Decretos" y de la Gaceta Parlamentaria del Senado.

<sup>6</sup> No se contabilizaron los dictámenes del día 15 de diciembre realizados por la Cámara de Diputados.

Una vez que las iniciativas recorren el proceso legislativo, sólo una fracción de ellas son aprobadas por la cámara revisora y un porcentaje aún menor se convierte en ley o en una reforma constitucional sujeta a la aprobación de las legislaturas estatales. El cuadro 7 muestra las principales iniciativas aprobadas durante el periodo septiembre – diciembre 2011.

**Cuadro 7. Algunos proyectos de ley o decreto aprobados (septiembre – diciembre 2011)**

Cámara de Diputados	Senado de la República
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012	Reforma constitucional con la finalidad de establecer que los servidores públicos, señalados en el artículo 111, sean sujetos de proceso penal cuando el caso lo amerite
Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas	Fondo para el Acceso de Artistas, Creadores y Gestores Culturales a la Seguridad Social
Por el que se designan a los Consejeros Electorales ante el Instituto Federal Electoral hasta el 30 de octubre de 2019.	Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos
Reformas a la Ley General de Salud (productos milagro)	Ley General de Cambio Climático
Ley General de Economía Social y Solidaria (reglamentaria del artículo 25 Constitucional)	Reformas a la Ley del INFONAVIT para que los recursos de la Subcuenta de Vivienda que se han acumulado desde 1997 sean entregados a los trabajadores
Que reforma los artículos 3º y 31 constitucionales, en materia de educación superior (obligatoriedad)	Nueva Ley de Amparo
Ley Federal de Archivos	Ley Reglamentaria de las fracciones II del 76 y VII del 78 de la Constitución, para regular el proceso de ratificación, por parte del Senado, de los agentes diplomáticos y cónsules generales nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal
Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (Garantizar la equidad de género y evitar los casos de suplencias de hombres por mujeres “Juanitas”)	Diversas reformas a la Ley General de Salud en materia de seguridad, eficacia y transparencia de la donación y trasplantes de órganos, tejidos y células de seres humanos
Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	Reformas a los artículos 46, 76 y 105 constitucional, en materia de límites territoriales (con ello la Suprema Corte de Justicia será el intérprete final que resuelva las controversias en esta materia)
Ley General de Prestación de Servicio para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral e Infantil, en materia de Guarderías Infantiles	
Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012	
Reforma Política	
Ley de Asociaciones Público Privadas	

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL y de la Gaceta Parlamentaria del Senado.

Con respecto a los procedimientos de operación y cumplimiento de los trabajos del Pleno, durante el periodo septiembre-diciembre de 2011 se observaron algunos indicadores de mejoría. Por ejemplo, ambas cámaras redujeron su retraso promedio para iniciar sesiones (35 minutos en Diputados y 42 en Senado) y aumentó el porcentaje de asuntos atendidos.

**Cuadro 8. Indicadores de trabajo en el pleno (septiembre – diciembre 2011)**

Indicador	Cámara de Diputados	Senado de la República
Retraso promedio en el inicio de las sesiones	37 min <b>(-35 min)</b>	27 min <b>(-42 min)</b>
Duración promedio de las sesiones	05:52 hrs. <b>(+1:10 hrs.)</b>	03:33 hrs. <b>(-9 min)</b>
	Min: 01:44 hrs., Max: 11:11 hrs.	Min: 02:03 hrs, Max: 05:33 hrs.
Total de asuntos programados	3,458	2,491
Total de asuntos atendidos	1,848	1,978
	53% <b>(+10.8)</b>	79% <b>(+22.7)</b>
Porcentaje promedio de asuntos atendidos por sesión	61% <b>(+15.2)</b>	80% <b>(+20)</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, de la Gaceta Parlamentaria del Senado y del Sistema de Información Legislativa (SIL).

En las gráficas 3 y 4 se muestra el porcentaje de presencia en cada cámara por sesión. La presencia se define como la suma de legisladores que registraron su asistencia por sistema o cédula.

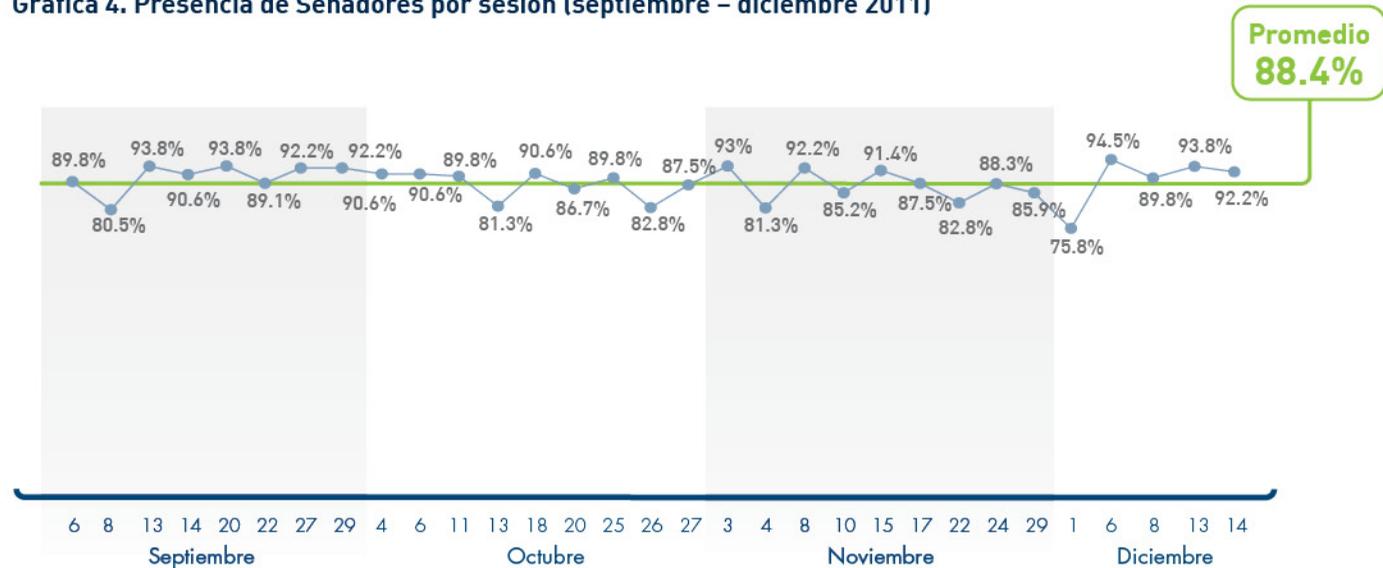
**Gráfica 3. Presencia de Diputados por sesión (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

**Presencia=** Asistencia por sistema + Asistencia por cédula

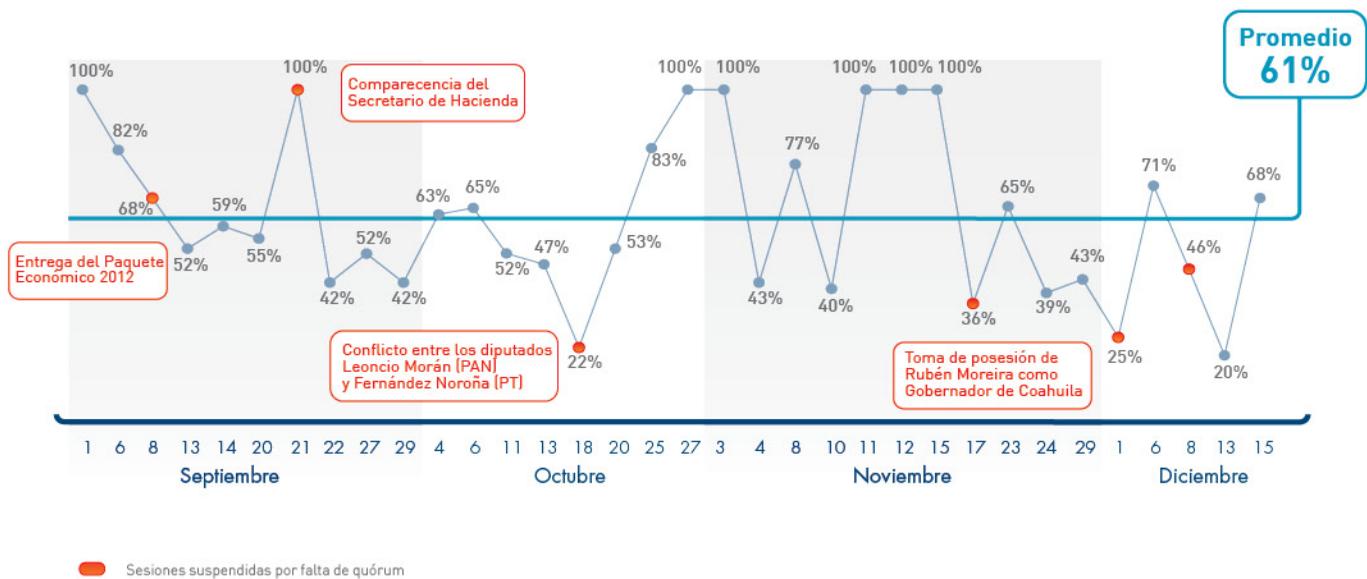
**Gráfica 4. Presencia de Senadores por sesión (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado, apartado acta de la sesión anterior.

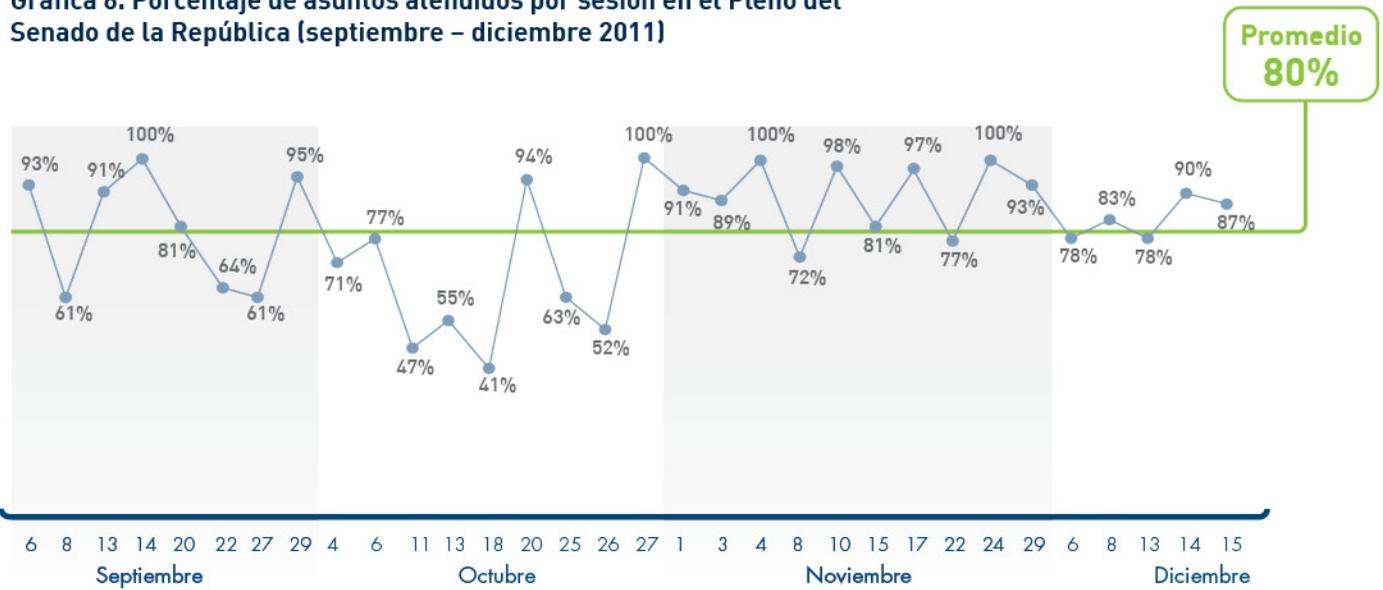
En las gráficas 5 y 6 se muestra el porcentaje de asuntos atendidos por ambas cámaras a lo largo del periodo. La Cámara de Diputados atendió en promedio el 61 por ciento de los asuntos programados por sesión, mientras que el Senado atendió en promedio el 80 por ciento.

**Gráfica 5. Porcentaje de asuntos atendidos por sesión en el Pleno de la Cámara de Diputados (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL).

**Gráfica 6. Porcentaje de asuntos atendidos por sesión en el Pleno del Senado de la República (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL).

## Datos Relevantes del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012

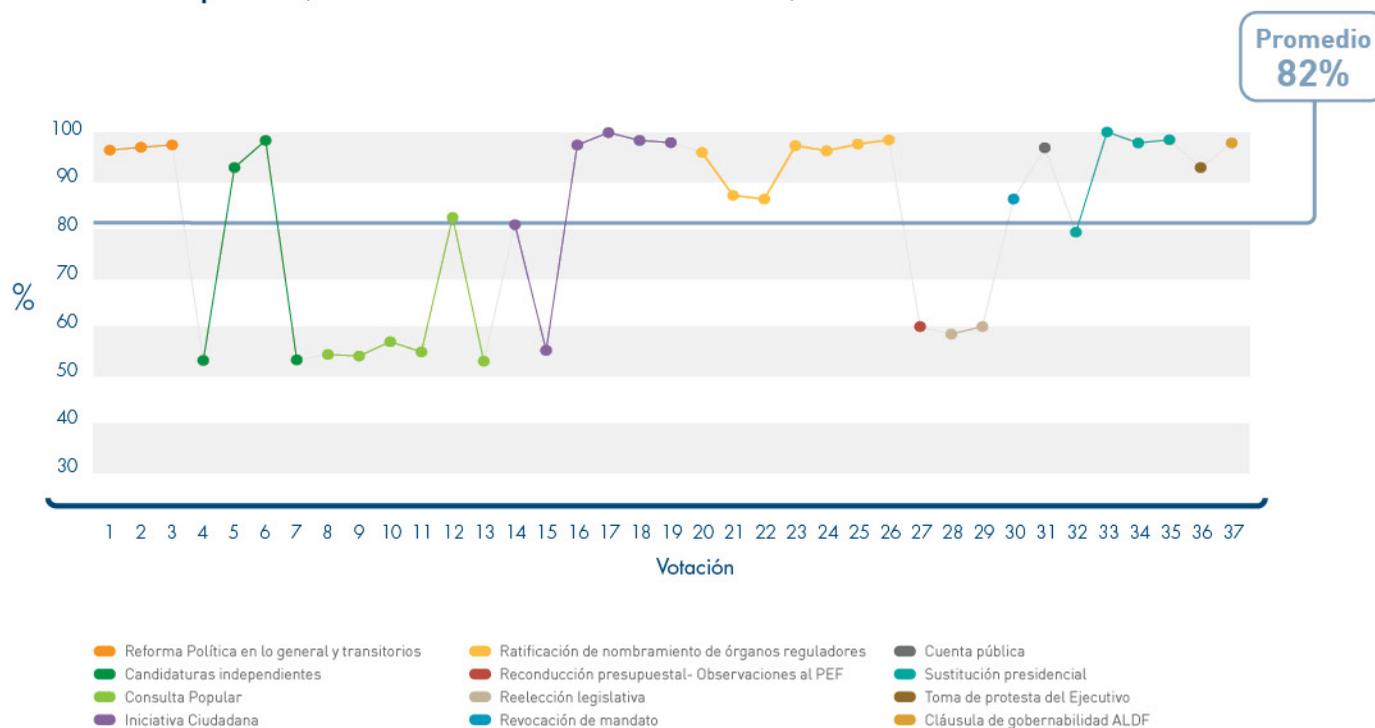
- El 15 de noviembre de 2011 la Cámara de Diputados aprobó en lo general el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012 por 425 votos a favor, 27 en contra y 5 abstenciones, con una unidad del 93 por ciento y la participación del 92 por ciento de los diputados.
- El PEF 2012 tuvo reasignaciones por 94 mil 958 millones de pesos (59 mil millones de pesos adicionados a la Ley de Ingresos y reducciones por 35 mil 693 millones de pesos aplicadas en diversas áreas).
- El PEF 2012 contará con recursos por tres billones 706 mil 922 millones 200 mil pesos, cifra 3.8 por ciento mayor en términos reales al gasto neto aprobado para el ejercicio fiscal 2011 (86.1 por ciento para gasto programable; 13.6 por ciento de participaciones a estados y municipios; 0.39 por ciento de adeudos de ejercicios fiscales anteriores y 6.95 por ciento para cubrir el costo de la deuda pública).
- Las entidades federativas fueron los actores que mayores solicitudes de recursos hicieron, sobre todo en comunicaciones y transportes, recursos hidráulicos, salud, desarrollo metropolitano y en agricultura y ganadería. Con respecto al 2011, las Participaciones y Aportaciones aumentaron 37.6 por ciento en términos reales, al pasar de \$717,468 millones en 2011 a \$987,023 millones.
- La Cámara de Diputados reasignó recursos a los rubros del campo, infraestructura carretera, educación, salud, proyecto de agua y protección al medio ambiente, entre otros.
- El déficit público presupuestario para 2012 será de 67 mil 631 millones 500 mil pesos y la inversión física para Petróleos Mexicanos (Pemex) será de 291 mil 036 millones 730 mil 433 pesos.

## Sección 2. Grupos Parlamentarios

### Principales hallazgos del periodo septiembre - diciembre 2011:

- Existe una alta unidad al interior de los grupos parlamentarios en el Congreso mexicano. La Cámara de Diputados tiene 93.3 por ciento (se redujo 2.2 puntos porcentuales con respecto al periodo anterior), mientras que el Senado mostró una unidad de 95.8 por ciento.
- Se registró 68.7 por ciento de participación promedio de los legisladores en las votaciones de la Cámara de Diputados y 60.6 por ciento en el Senado.
- Sin embargo uno de los temas que generaron mayor debate tanto en comisiones como en el Pleno en la Cámara de Diputados, fue el dictamen de la Reforma Política. Generó 38 votaciones, con una unidad partidista entre el 53 y el 98 por ciento (el promedio fue 82). Los temas no aprobados fueron: candidaturas independientes, consulta popular, reconducción presupuestal y la reelección legislativa.

**Gráfica 7. Unidad partidista en la votación de la Reforma Política en la Cámara de Diputados (25 de octubre – 4 de noviembre de 2011)**



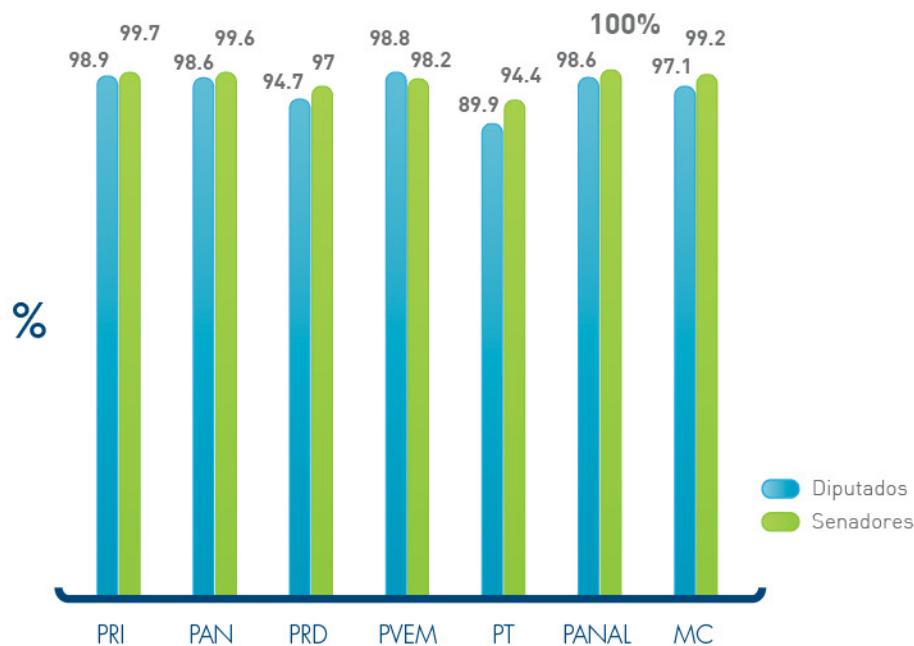
Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

# Grupos Parlamentarios

## Unidad Partidista<sup>7</sup>

La unidad partidista mide la cohesión al interior de los grupos parlamentarios para votar iniciativas de ley, puntos de acuerdo y otros asuntos legislativos. Existe alta unidad cuando la mayor parte de los legisladores de un grupo parlamentario votan en el mismo sentido. En contraste, la baja unidad significa que el grupo se divide en partes proporcionales. Este indicador varía entre 33 y 100 por ciento. 33 por ciento significa la menor unidad posible, es decir, cuando un grupo parlamentario se divide en tres porciones idénticas y cada una vota en sentido diferente (a favor, en contra o abstención). En contraste, 100 por ciento significa que todos los miembros del grupo votan de manera idéntica.

**Gráfica 8. Porcentaje de unidad partidista en la Cámara de Diputados y el Senado (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Votaciones registradas por el Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio automatizado agrupadas por periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias" y del Portal del Senado.

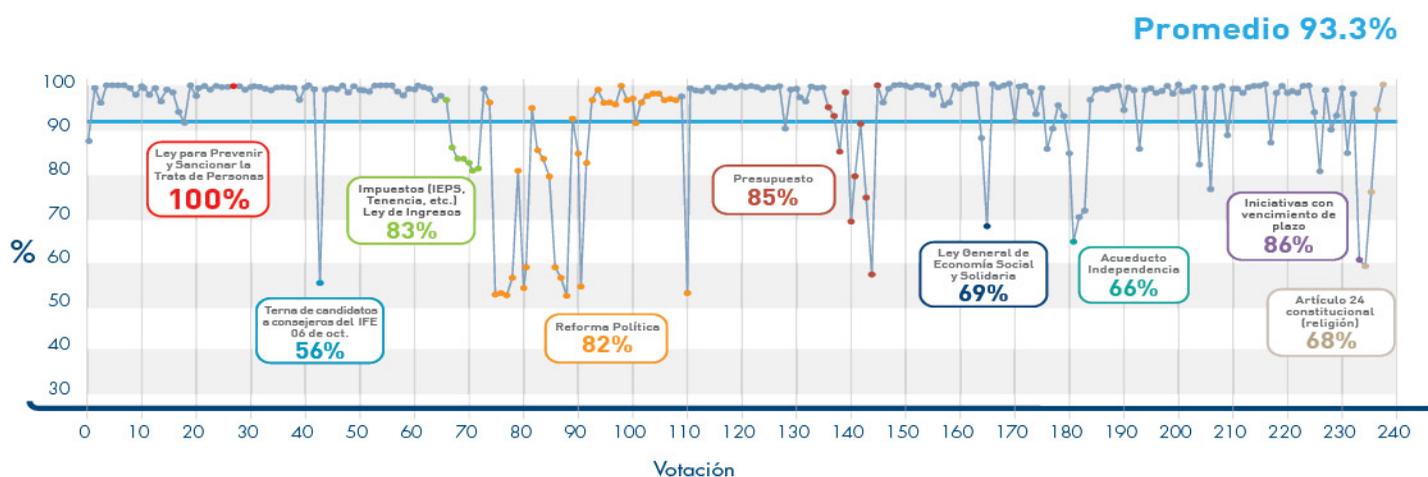
<sup>7</sup> Para una descripción detallada del indicador consultar el apéndice metodológico

Si bien existe un alto porcentaje de unidad en los grupos parlamentarios de cada cámara (promedio de 93.3 en Diputados y 95.8 por ciento en el Senado), no en todas las votaciones se registró el mismo comportamiento. La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas fue un ejemplo de propuesta que generó una votación unánime en la Cámara de Diputados. En contraste, las votaciones que generaron menos unidad partidista fueron la elección de consejeros electorales del IFE (56 por ciento), la Ley General de Economía Social y Solidaria (69 por ciento) y el artículo 24 constitucional en materia de religión (68 por ciento).

En el Senado los casos que generaron más controversia dentro de los grupos parlamentarios fueron el Acuerdo Comercial México-Perú (54 por ciento de unidad), la Ley de Ingresos (67 por ciento) y la Ley General de Educación (77 por ciento).

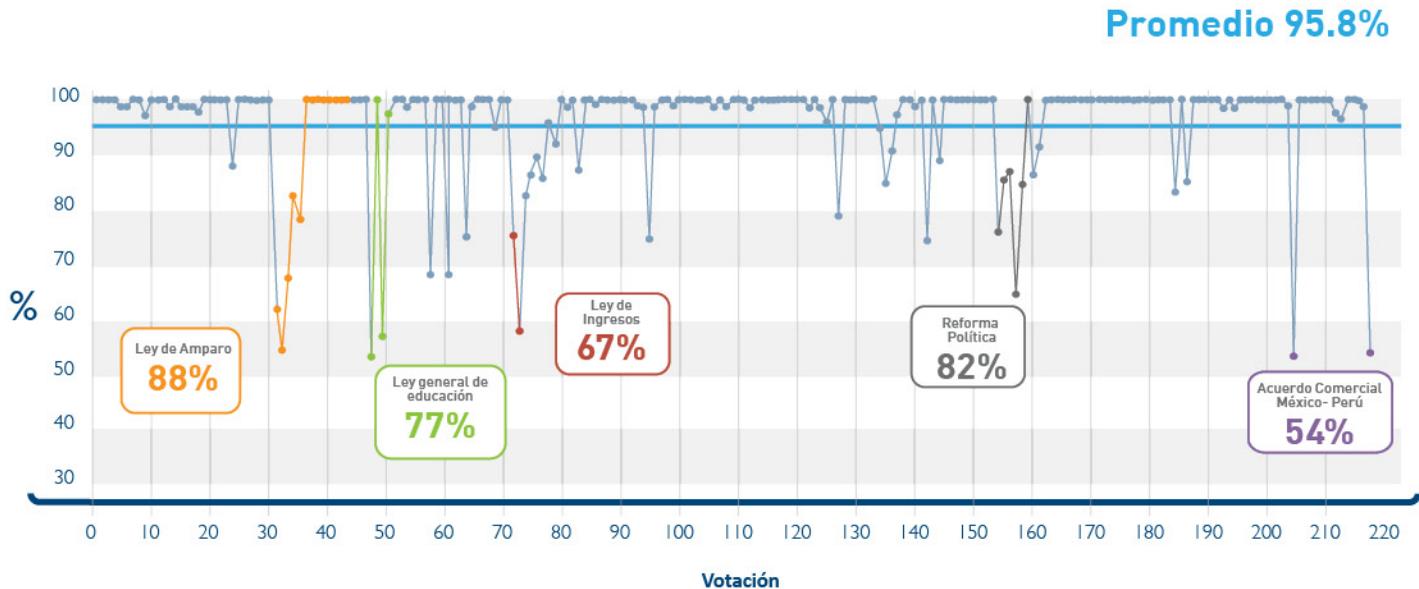
En las gráficas 9 y 10 se muestra el porcentaje de unidad por votación en ambas cámaras.

**Gráfica 9. Porcentaje de unidad partidista en las votaciones de la Cámara de Diputados (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Votaciones registradas por el Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio automatizado agrupadas por periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias".

**Gráfica 10. Porcentaje de unidad partidista en las votaciones del Senado (septiembre - diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado.

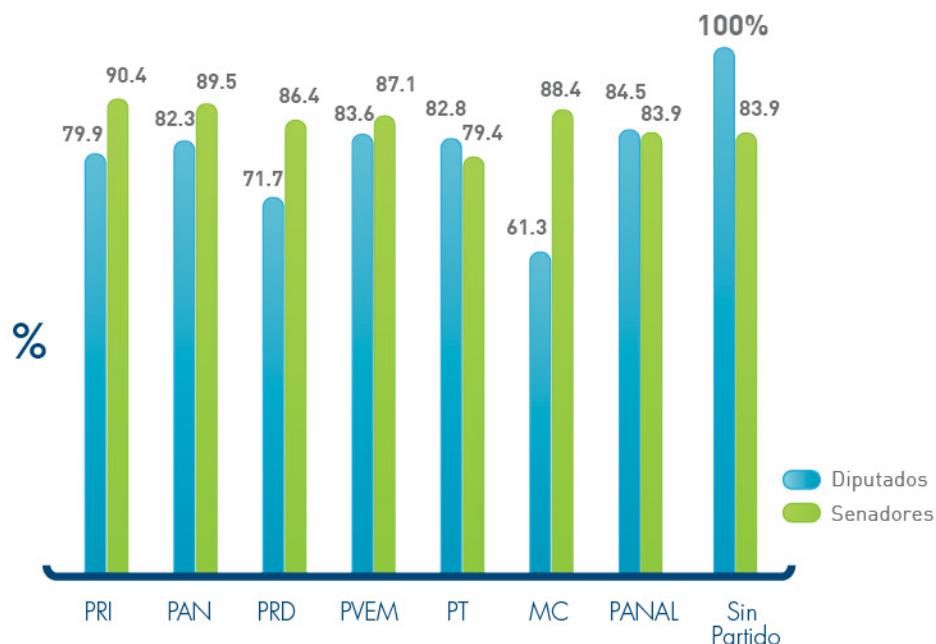
## Asistencia, presencia y votaciones en las sesiones

Hay tres indicadores relevantes de la participación de los legisladores en los trabajos del Pleno: asistencia, presencia y participación en las votaciones. La asistencia oficial se refiere a la suma de los legisladores presentes en las sesiones, más las inasistencias justificadas, más los permisos de Mesa Directiva, así como las comisiones oficiales.<sup>8</sup> Debido a que se trata de una norma laxa que contabiliza como asistentes a muchos legisladores ausentes de las sesiones, Reporte Legislativo usa el indicador de la "Presencia", es decir, las asistencias registradas por sistema o cédula como una forma de medir la presencia física de los legisladores en las sesiones.

El otro indicador relevante es la participación en las votaciones, pues se trata del acto singular más representativo en el trabajo plenario, por medio del cual un legislador ejerce sus obligaciones legislativas.

En los siguientes cuadros y gráficas se muestran los indicadores de presencia y participación en las Votaciones.

Gráfica 11. Porcentaje de Presencia (septiembre – diciembre 2011)



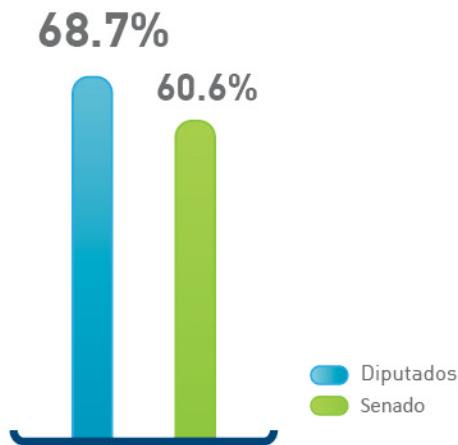
Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, apartado de “Asistencias de diputados integrantes de la LXI Legislatura, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año” y la Gaceta Parlamentaria del Senado, apartado de actas de la sesión anterior.

## Participación en las Votaciones

Este indicador mide la proporción de votos realizados con relación al tamaño de cada grupo parlamentario (ver apéndice metodológico). En la Cámara de Diputados existe una mayor participación en las votaciones 68.7 por ciento (se redujo 3.5 puntos porcentuales con respecto al periodo anterior) en comparación con el 60.6 por ciento del Senado.

<sup>8</sup> De conformidad con el Reglamento de la Cámara de Diputados.

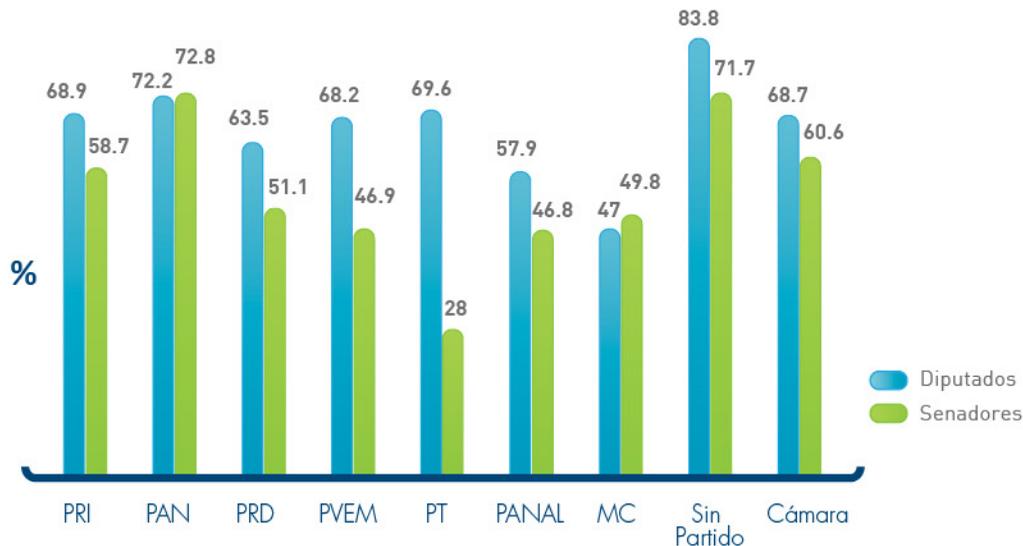
**Gráfica 12. Porcentaje de Participación en las Votaciones (septiembre - diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL y del Portal del Senado.

El PAN fue el grupo parlamentario que más participó en promedio en las votaciones con más del 72.2 por ciento en ambas cámaras, desplazando al PT que había sido el más participativo durante el periodo febrero - abril de 2011, en el caso de la Cámara de Diputados.

**Gráfica 13. Porcentaje promedio de Participación en las Votaciones de la Cámara de Diputados y el Senado por partido (septiembre - diciembre 2011)**

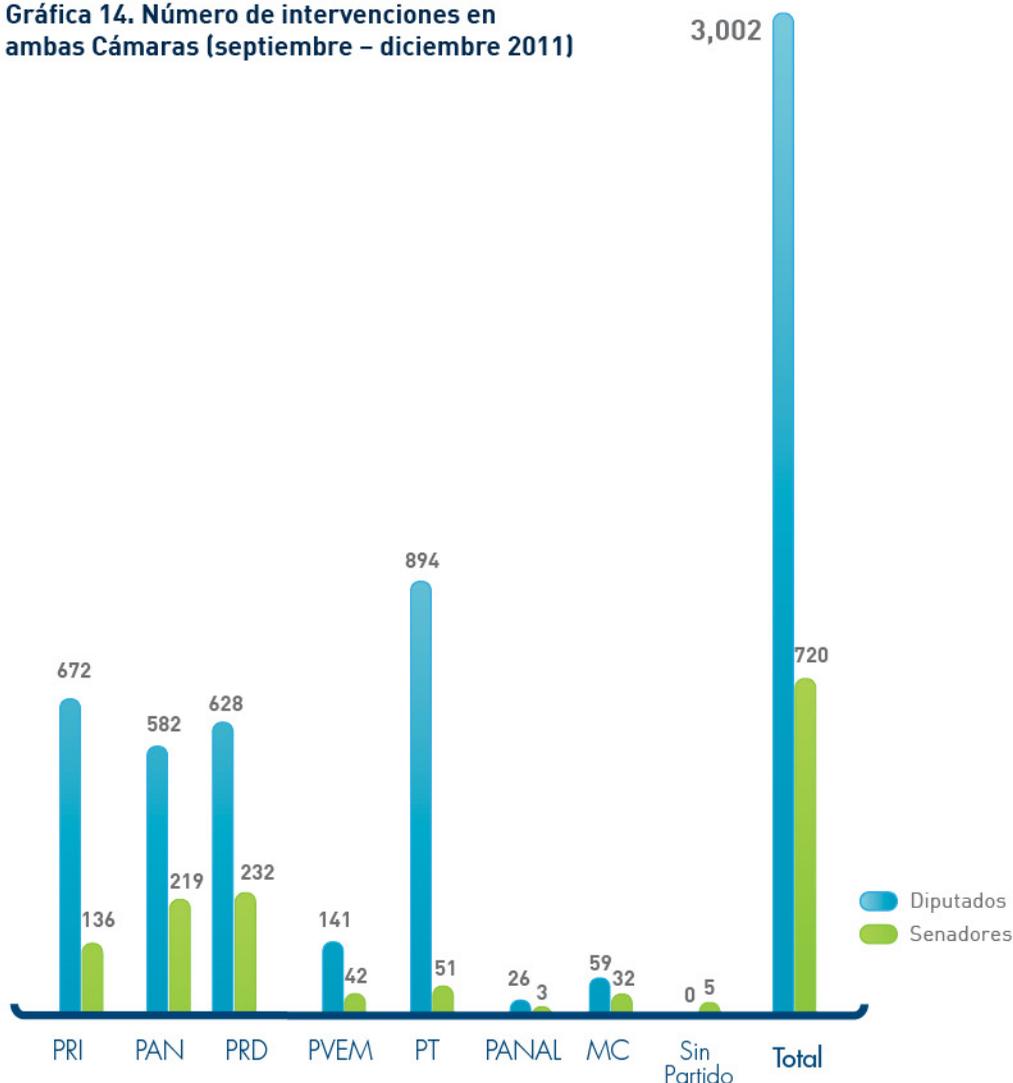


Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Votaciones registradas por el Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio automatizado agrupadas por periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias" y el Portal del Senado.

## Intervenciones en el Pleno

En la gráfica 14 se muestra el número de intervenciones en el Pleno. La Cámara de Diputados registró 3,002 intervenciones (6 en promedio por legislador), mil 182 más que el periodo anterior; en el Senado hubo 720 intervenciones (5 en promedio por legislador). Resalta el elevado activismo del PT: tan sólo sus intervenciones en la Cámara de Diputados (894) superan las realizadas por todos los partidos en el Senado.

**Gráfica 14. Número de intervenciones en ambas Cámaras (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura y del Diario de los Debates de las sesiones del 6, 8, 13 y 15 de diciembre de 2011 y de la Gaceta Parlamentaria del Senado (Perfiles de los legisladores) al 4 de enero de 2012.

Los cuadros 9 y 10 muestran el promedio de intervenciones por legislador según el partido de cada cámara. En la Cámara de Diputados el PT registró el mayor número con 894 (425 más que en el periodo anterior) y en último lugar el PANAL con 26. En el Senado el mayor número de intervenciones las registró el PRD con 232 y en último lugar los legisladores del PANAL con 3.

**Cuadro 9. Número de intervenciones en el Pleno de la Cámara de Diputados (septiembre - diciembre 2011)**

Partido	General	Promedio por Legislador
PT	894 (+495)	69
PRI	672 (+248)	3
PRD	628 (+266)	9
PAN	582 (+203)	4
PVEM	141 (+20)	6
MC	59 (+27)	10
PANAL	26 (+2)	4
Sn P	0 (-9)	0
Cámara	3,002 (+ 1,182)	6

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura y del Diario de los debates de las sesiones del 6, 8, 13 y 15 de diciembre de 2011.

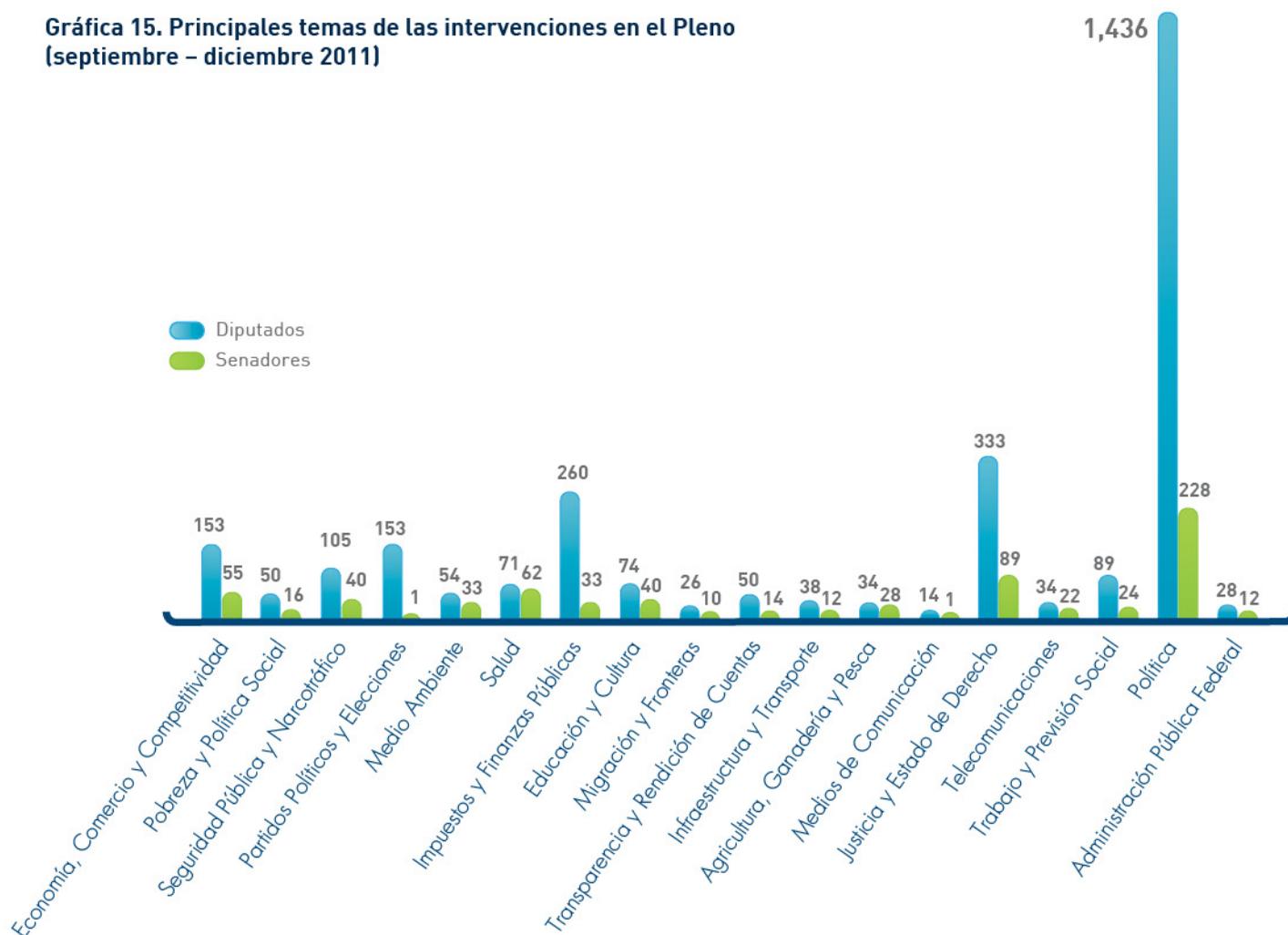
**Cuadro 10. Número de intervenciones en el Pleno del Senado (septiembre - diciembre 2011)**

Partido	General	Promedio por Legislador
PRD	232	9
PAN	219	4
PRI	136	4
PT	51	10
PVEM	42	6
MC	32	6
Sn P	5	3
PANAL	3	2
Cámara	720	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado (Perfiles de los legisladores) al 4 de enero de 2012.

Los principales temas de las intervenciones en el Pleno de ambas Cámaras fueron Política (1,436 en Diputados y 228 en Senado); Justicia y Estado de Derecho (333 en Diputados y 89 en Senado); y, en tercer lugar, Impuestos y Finanzas Públicas (260 en Diputados y 33 en Senado).<sup>9</sup>

**Gráfica 15. Principales temas de las intervenciones en el Pleno (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura y del Diario de los debates de las sesiones del 6, 8, 13 y 15 de diciembre de 2011 y de la Gaceta Parlamentaria del Senado (Perfiles de los legisladores) al 4 de enero de 2012.

<sup>9</sup> Se utilizó una clasificación temática similar a la elaborada en el apartado de iniciativas.

## Sección 3. Las Comisiones

**Gráfica 16. Informes entregados de Comisiones en la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

### Principales hallazgos del periodo septiembre-diciembre de 2011:

- Diputados:
  1. De las 44 comisiones ordinarias, el 95 por ciento (42) cumplieron con la obligación de entregar su informe semestral. Sin embargo, la mitad de ellas lo presentaron fuera del plazo reglamentario: 16 en octubre, 3 en noviembre y 2 en diciembre.
  2. Sólo el 40 por ciento (18 comisiones) cumplió con la disposición legal de reunirse una vez al mes, con un promedio de 6 reuniones y una asistencia de 19 legisladores (de las comisiones que reportaron reuniones se cancelaron en promedio 3 por falta de quórum).
- Senado:
  1. Únicamente el 47 por ciento (28 comisiones) entregó su informe anual de actividades (publicado en la Gaceta Parlamentaria).
  2. Sólo el 7 por ciento (4 comisiones) cumplió con la disposición legal de reunirse una vez al mes, con un promedio de 9 reuniones y una asistencia de 12 legisladores.

En ambas cámaras los formatos de los informes son heterogéneos en su consistencia y completitud, así como también en el tiempo de entrega.

## Funcionamiento

Las comisiones ordinarias son órganos constituidos por el Pleno de las cámaras a propuesta de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. Para su composición (Presidencia, Secretarías e integrantes) se considera el criterio de proporcionalidad de acuerdo al tamaño de los grupos parlamentarios.

En el Senado las comisiones se integran entre tres y quince legisladores. Las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados pueden integrarse hasta por treinta miembros, con excepción de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser más grande.

En la LXI Legislatura y con el corte informativo de la primera semana de enero de 2012, la Cámara de Diputados cuenta con distintos tipos de comisiones: Ordinarias (44), Especiales (41) y Bicamerales (4). En el Senado existen: Ordinarias (59), Bicamerales (4) y Especiales (21).

De acuerdo a la Ley Orgánica, entre las tareas de las comisiones se encuentran: el dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio de las iniciativas presentadas. Su competencia corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las que adicionalmente podrán requerir información del ramo, o solicitar la comparecencia de los servidores públicos ante la propia comisión o el Pleno.

Las Comisiones de Investigación son transitorias e investigan el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Las Comisiones Especiales se constituyen de forma transitoria para atender una necesidad en específico.

Las obligaciones de las comisiones legislativas se encuentran estipuladas en Ley Orgánica del Congreso General y los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

Los legisladores se encuentran obligados a acudir a las reuniones de comisiones y según lo previsto por el Artículo 193 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) el diputado que no asista a las sesiones será acreedor a sanciones. Cuando acumule dos inasistencias sin justificar durante el semestre se le descontará un día de dieta, y en caso de acumular cuatro inasistencias causará baja de forma automática en la comisión.

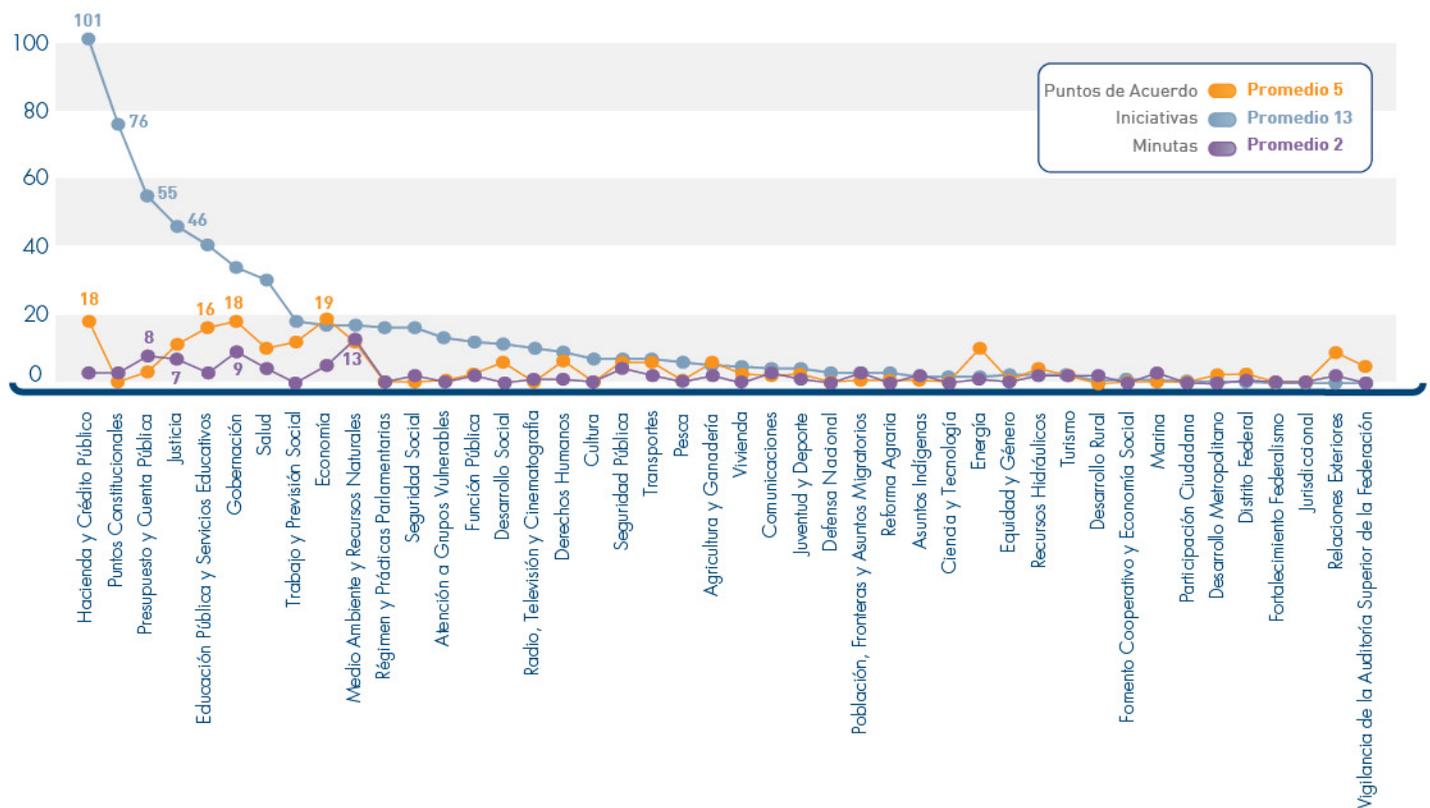
Las comisiones se encuentran obligadas a sesionar cuando menos una vez al mes según la propia Ley Orgánica. Dentro de sus obligaciones destaca la elaboración de un programa anual de trabajo; rendir un informe semestral y final de sus actividades; organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados; resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne y dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas.

El Artículo 165 del RCD establece el periodo, contenido y fecha de entrega de los informes semestrales. El primer informe abarca del día de la instalación de la comisión, al último día de febrero del año siguiente y su entrega se realizará en el mes de marzo. El segundo informe será del primero de marzo al último de agosto y entregado durante el mes de septiembre. El último informe semestral (segundo informe del tercer año de la legislatura) será del primero de marzo al último día de mayo y será entregado los primeros diez días de junio del último año de la legislatura.

El contenido de los informes deberá considerar: relación detallada de los asuntos turnados y atendidos, los avances del cumplimiento de su programa anual de trabajo, las actas de las reuniones celebradas, relación de los documentos generados en la comisión y toda aquella información relacionada a las actividades de la comisión (documental, administrativa y presupuestal).

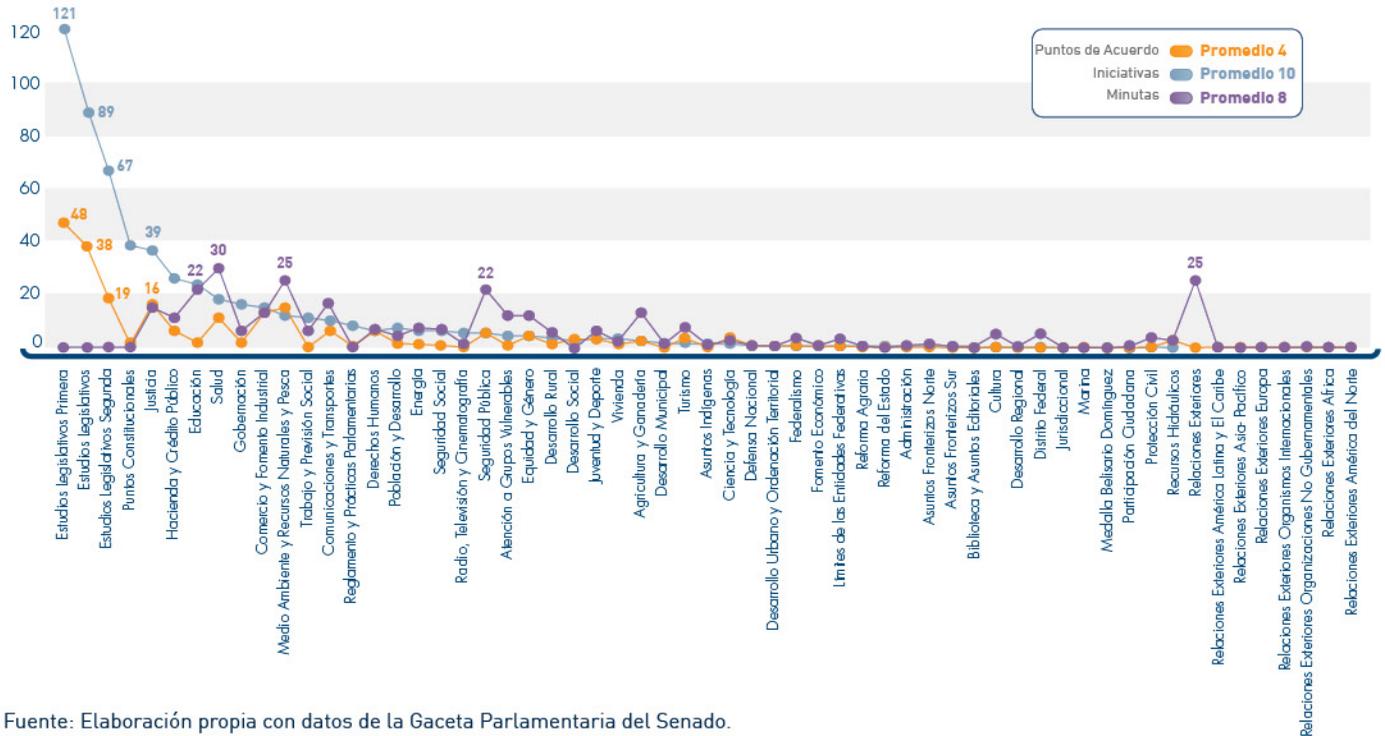
Las graficas 17 y 18 muestran los asuntos turnados a las comisiones legislativas: puntos de acuerdo, iniciativas y minutas. Es notoria la carga de trabajo legislativo que cada comisión tiene. La Comisión de Hacienda y Crédito Público de Diputados es la que mayor carga de trabajo de dictaminación observa. En el Senado, la comisión con más trabajo de acuerdo a los turnos realizados es la de Estudios Legislativos, Primera.

**Gráfica 17. Asuntos turnados a las Comisiones de la Cámara de Diputados (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

**Gráfica 18. Asuntos turnados a las Comisiones del Senado (septiembre – diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado.

Los cuadros 11 y 12 muestran los resultados de la evaluación de los informes semestral y anual entregados y la carga de trabajo que registraron las comisiones durante el periodo de septiembre a diciembre de 2011. Se detalla la información que legal o reglamentariamente deben cumplir como mínimo:

- Si cumplió con la fecha de entrega del informe.
- Si se reunió una vez al mes.
- Número de reuniones.
- Cuántas se cancelaron por falta de quórum.
- Promedio de asistencia.
- Turno y atención de asuntos legislativos.

## Comisiones

A: Asuntos aprobados, DS: Asuntos desechados, P: Asuntos pendientes, nd: No disponible

**Cuadro 11. Desempeño de las Comisiones legislativas de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2011)**

Comisión	Informe Parcial de actividades (Marzo- Agosto de 2011)							Asuntos legislativos (Sep- Dic de 2011)								
								Puntos de acuerdo			Iniciativas			Minutas		
	¿Entregó informe semestral?	Cumplió con la fecha de entrega	Fecha de entrega	Se reunió una vez al mes	Num. de reuniones	Reuniones canceladas por falta de quórum	Promedio de asistencia	A	DS	P	A	DS	P	A	DS	P
Total	42	21		18	Promedio											
					6	3	19	0	0	4	1	0	12	0	0	2
Agricultura y Ganadería	Sí	Sí	30- sep	nd	nd	nd	nd	0	0	6	0	0	5	0	0	2
Asuntos Indígenas	Sí	Sí	05- sep	No	3	1	nd	0	0	1	0	0	2	0	0	2
Atención a Grupos Vulnerables	Sí	Sí	30- sep	nd	nd	nd	nd	0	0	1	0	0	13	0	0	0
Ciencia y Tecnología	Sí	Sí	30- sep	nd	6	nd	nd	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Comunicaciones	Sí	Sí	30- sep	Sí	6	nd	nd	0	0	2	0	1	3	1	1	1
Cultura	Sí	Sí	30- sep	nd	6	nd	18	0	0	0	0	0	7	0	0	0
Defensa Nacional	Sí	No	26- oct	No	5	nd	21	0	0	0	0	0	3	0	0	0
Derechos Humanos	Sí	No	02- dic	Sí	8	nd	18	1	0	6	0	1	8	0	0	1
Desarrollo Metropolitano	Sí	No	10- oct	Sí	4	No	nd	0	0	2	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

A: Asuntos aprobados, DS: Asuntos desechados, P: Asuntos pendientes, nd: No disponible

**Cuadro 11. Desempeño de las Comisiones legislativas de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2011)**

Comisión	Informe Parcial de actividades (Marzo- Agosto de 2011)							Asuntos legislativos (Sep- Dic de 2011)								
								Puntos de acuerdo			Iniciativas			Minutas		
	¿Entregó informe semestral?	Cumplió con la fecha de entrega	Fecha de entrega	Se reunió una vez al mes	Num. de reuniones	Reuniones canceladas por falta de quórum	Pro-medio de asistencia	A	DS	P	A	DS	P	A	DS	P
Desarrollo Rural	Sí	Sí	30- sep	Sí	5	No	17	0	0	0	0	0	1	1	0	1
Desarrollo Social	Sí	No	14- oct	nd	nd	nd	nd	0	0	6	0	0	11	0	0	0
Distrito Federal	Sí	No	21- oct	No	6	nd	18	0	0	3	0	0	0	0	0	1
Economía	Sí	Sí	30- sep	No	8	nd	nd	7	0	12	1	1	15	1	0	4
Educación Pública y Servicios Educativos	Sí	Sí	30- sep	No	4	2	22	0	0	16	1	1	38	1	0	2
Energía	Sí	No	19- oct	Sí	5	nd	22	2	0	8	0	0	2	0	0	1
Equidad y Género	Sí	Sí	28- sep	Sí	8	nd	19	0	0	1	0	1	1	0	0	0
Fomento Cooperativo y Economía Social	Sí	Sí	30- sep	Sí	3	nd	nd	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Fortalecimiento al Federalismo	Sí	Sí	30- sep	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Función Pública	Sí	Sí	23- sep	No	5	nd	17	0	0	3	1	3	8	0	0	2
Gobernación	Sí	No	10- oct	Sí	3	nd	22	0	0	18	0	2	32	1	0	8
Hacienda y crédito Público	Sí	No	18- nov	No	9	nd	nd	0	0	18	6	0	95	0	0	3
Jurisdiccional	No	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Justicia	Sí	No	14- oct	nd	nd	nd	nd	0	0	11	3	0	43	0	0	7
Juventud y Deporte	Sí	No	24- oct	Sí	5	nd	19	0	0	2	0	1	4	0	0	1
Marina	Sí	Sí	30- sep	Sí	5	nd	17	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Sí	Sí	30- sep	nd	5	nd	26	1	0	11	7	1	9	0	0	13
Participación Ciudadana	Sí	Sí	30- sep	No	1	nd	nd	0	0	1	0	1	1	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

A: Asuntos aprobados, DS: Asuntos desechados, P: Asuntos pendientes, nd: No disponible

**Cuadro 11. Desempeño de las Comisiones legislativas de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2011)**

Comisión	Informe Parcial de actividades (Marzo- Agosto de 2011)							Asuntos legislativos (Sep- Dic de 2011)								
								Puntos de acuerdo			Iniciativas			Minutas		
	¿Entregó informe semestral?	Cumplió con la fecha de entrega	Fecha de entrega	Se reunió una vez al mes	Num. de reuniones	Reuniones canceladas por falta de quórum	Promedio de asistencia	A	DS	P	A	DS	P	A	DS	P
Pesca	Sí	No	19-oct	Sí	5	nd	nd	0	0	1	2	0	4	0	0	0
Población, Fronteras y Asuntos migratorios	Sí	Sí	26-sep	No	9	nd	nd	1	0	0	0	3	3	0	0	0
Presupuesto y Cuenta Pública	Sí	No	09-nov	nd	3	nd	nd	0	0	3	3	2	50	2	0	6
Puntos Constitucionales	Sí	No	14-oct	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0	76	1	0	2
Radio, Televisión y Cinematografía	Sí	No	12-dic	Sí	8	5	17	0	0	0	0	2	8	0	0	1
Recursos Hidráulicos	Sí	Sí	26-sep	Sí	5	nd	nd	0	0	4	0	0	2	1	0	1
Reforma Agraria	Sí	Sí	05-sep	nd	nd	nd	nd	0	0	1	0	0	3	0	0	0
Régimen y Prácticas Parlamentarias	Sí	No	07-oct	No	3	nd	nd	0	0	1	1	1	14	0	0	0
Relaciones exteriores	Sí	No	14-nov	nd	nd	nd	nd	2	0	7	0	0	0	0	0	2
Salud	Sí	No	24-oct	Sí	21	nd	nd	0	0	10	2	1	27	0	0	4
Seguridad Pública	Sí	No	31-oct	Sí	4	nd	nd	0	1	5	3	0	5	2	0	2
Seguridad Social	Sí	No	17-oct	nd	6	nd	12	0	0	0	0	0	16	0	0	2
Trabajo y Previsión Social	No	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	12	0	1	17	2	0	0
Transportes	Sí	Sí	28-sep	Sí	4	3	18	2	0	4	0	0	7	0	0	2
Turismo	Sí	No	19-oct	Sí	6	nd	nd	0	0	2	0	0	2	0	0	2
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	Sí	Sí	30-sep	No	7	2	20	1	0	4	0	0	0	0	0	0
Vivienda	Sí	No	26-oct	Sí	8	nd	17	0	0	3	1	0	4	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

A: Asuntos aprobados, DS: Asuntos desechados, P: Asuntos pendientes, nd: No disponible

**Cuadro 12. Desempeño de las Comisiones legislativas del Senado (septiembre-diciembre 2011)**

Comisión	Informe Parcial de actividades (Marzo- Agosto de 2011)						Asuntos legislativos (Sep- Dic de 2011)								
							Puntos de acuerdo		Iniciativas			Minutas			
	¿Entregó informe anual?	Fecha de entrega	Se reunió una vez al mes	Número de reuniones	Reuniones canceladas por falta de quórum	Promedio de asistencia	A	DS	A	DS	P	A	DS	P	
Total	28		4	9	0	12	Promedio								
							10	14	0	0	9	1	0	3	
Administración	Sí	06- oct	Sí	12	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	
Agricultura y Ganadería	Sí	13- dic	Sí	19	0	9	15	10	0	0	2	0	1	2	
Asuntos Fronterizos Norte	Sí	22- sep	Sí	3	nd	nd	1	0	0	0	0	0	0	0	
Asuntos Fronterizos Sur	Sí	20- sep	nd	nd	nd	nd	2	0	0	0	0	0	0	0	
Asuntos Indígenas	Sí	04- oct	No	5	nd	4	3	0	0	0	1	0	0	0	
Atención a Grupos Vulnerables	No	nd	nd	nd	nd	nd	9	0	0	0	4	0	0	1	
Biblioteca y Asuntos Editoriales	Sí	15- dic	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ciencia y Tecnología	No	nd	nd	nd	nd	nd	4	0	0	0	1	0	0	4	
Comercio y Fomento Industrial	Sí	20- sep	nd	nd	nd	nd	11	3	1	0	14	7	0	7	
Comunicaciones y Transportes	No	nd	nd	nd	nd	nd	26	3	0	1	9	0	0	6	
Cultura	Sí	04- nov	nd	nd	nd	nd	1	0	0	0	0	0	0	0	
Defensa Nacional	Sí	13- dic	No	6	0	nd	3	0	0	0	1	0	0	1	
Derechos Humanos	No	nd	nd	nd	nd	nd	1	4	0	0	7	0	0	6	
Desarrollo Municipal	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	2	0	0	0	
Desarrollo Regional	No	nd	nd	nd	nd	nd	1	0	0	0	0	0	0	0	
Desarrollo Rural	Sí	06- sep	nd	nd	nd	nd	1	10	0	1	2	0	1	0	
Desarrollo Social	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	3	0	0	3	
Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	1	0	0	0	
Distrito Federal	No	nd	nd	nd	nd	nd	6	0	0	0	0	0	0	0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado.

A: Asuntos aprobados, DS: Asuntos desechados, P: Asuntos pendientes, nd: No disponible

**Cuadro 12. Desempeño de las Comisiones legislativas del Senado (septiembre-diciembre 2011)**

Comisión	Informe Parcial de actividades (Marzo- Agosto de 2011)						Asuntos legislativos (Sep- Dic de 2011)								
							Puntos de acuerdo		Iniciativas			Minutas			
	¿Entregó informe anual?	Fecha de entrega	Se reunió una vez al mes	Número de reuniones	Reuniones canceladas por falta de quórum	Promedio de asistencia	A	DS	A	DS	P	A	DS	P	
Educación	Sí	08- sep	nd	nd	nd	nd	6	10	1	0	23	0	0	2	
Energía	Sí	29- sep	No	10	nd	nd	5	3	1	0	5	0	0	1	
Equidad y Género	Sí	25-oct	No	2	nd	7	9	4	0	0	4	0	0	4	
Estudios Legislativos	No	nd	nd	nd	nd	nd	6	88	4	1	84	10	0	28	
Estudios Legislativos Primera	Sí	11- oct	nd	nd	nd	nd	3	25	7	0	114	4	0	44	
Estudios Legislativos Segunda	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	16	2	1	64	0	2	17	
Federalismo	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	1	0	0	0	
Fomento Económico	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	1	0	0	0	
Gobernación	Sí	06- sep	No	10	nd	27	4	21	0	0	16	0	0	2	
Hacienda y Crédito Público	No	nd	nd	nd	nd	nd	32	0	1	0	25	6	0	0	
Jurisdiccional	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	
Justicia	No	nd	nd	nd	nd	nd	25	16	1	0	36	0	0	16	
Juventud y Deporte	Sí	06- sep	No	8	nd	nd	4	0	1	0	2	0	0	3	
Límites de las Entidades Federativas	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	1	0	0	0	
Marina	Sí	14- sep	nd	7	nd	nd	8	3	0	0	0	0	0	0	
Medalla Belisario Domínguez	No	nd	nd	nd	nd	nd	1	0	0	0	0	0	0	0	
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	No	nd	nd	nd	nd	nd	45	10	2	0	10	0	0	15	
Participación Ciudadana	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	
Población y Desarrollo	No	nd	nd	nd	nd	nd	1	12	1	0	6	0	0	1	
Protección Civil	No	nd	nd	nd	nd	nd	3	0	0	0	0	0	0	1	
Puntos Constitucionales	Sí	27- sep	No	7	nd	nd	0	13	0	0	39	2	0	0	
Radio, Televisión y Cinematografía	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	5	0	0	0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado.

A: Asuntos aprobados, DS: Asuntos desechados, P: Asuntos pendientes, nd: No disponible

**Cuadro 12. Desempeño de las Comisiones legislativas del Senado (septiembre-diciembre 2011)**

Comisión	Informe Parcial de actividades (Marzo- Agosto de 2011)						Asuntos legislativos (Sep- Dic de 2011)								
							Puntos de acuerdo		Iniciativas			Minutas			
	¿Entregó informe anual?	Fecha de entrega	Se reunió una vez al mes	Número de reuniones	Reuniones canceladas por falta de quórum	Promedio de asistencia	A	DS	A	DS	P	A	DS	P	
Recursos Hidráulicos	Sí	10- nov	No	6	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Reforma Agraria	Sí	24- nov	No	7	nd	nd	8	0	0	0	1	0	0	0	0
Reforma del Estado	Sí	22- sep	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Reglamento y Prácticas Parlamentarias	Sí	14- sep	nd	nd	nd	nd	0	0	1	0	7	0	0	1	0
Relaciones Exteriores	Sí	13- sep	Sí	18	nd	nd	30	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores América Latina y El Caribe	No	nd	nd	nd	nd	nd	40	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores Asia - Pacífico	Sí	29- sep	nd	nd	nd	nd	10	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores Europa	No	nd	nd	nd	nd	nd	14	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores Organismos Internacionales	Sí	13- sep	nd	nd	nd	nd	12	0	1	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores Organizaciones No Gubernamentales	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores, Africa	No	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores, América del Norte	No	nd	nd	nd	nd	nd	12	0	0	0	0	0	0	0	0
Salud	No	nd	nd	nd	nd	nd	18	21	2	0	16	0	0	11	0
Seguridad Pública	Sí	11- oct	nd	nd	nd	nd	3	6	0	0	5	0	0	6	0
Seguridad Social	No	nd	nd	nd	nd	nd	9	3	1	0	5	0	0	1	0
Trabajo y Previsión Social	Sí	13- sep	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	11	0	0	0	0
Turismo	No	nd	nd	nd	nd	nd	9	4	1	0	1	0	0	4	0
Vivienda	Sí	20- sep	nd	nd	nd	nd	3	0	0	0	3	1	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado.

## Sección 4. Los Legisladores

Las graficas 19 y 20 muestran la combinación de dos indicadores de desempeño individual, representativos de las obligaciones más simbólicas de los legisladores: Presencia en las sesiones y participación en las votaciones. Los casos atípicos de legisladores con alta presencia y baja participación en las votaciones se encuentran situados en la esquina inferior derecha de la grafica respectiva (tercer cuadrante del diagrama de dispersión en la página siguiente).

### Diputados

- La presencia promedio de los diputados en las sesiones fue del 80 por ciento. Los legisladores con la menor presencia fueron Mauricio Toledo Gutiérrez (PRD) y Óscar Levin Coppel (PRI), con 6 por ciento. Sólo 23 diputados estuvieron presentes en el 100 por ciento de las sesiones.
- La participación promedio de los diputados en las votaciones fue del 69 por ciento. El legislador que registró la menor participación fue Óscar Levin Coppel (PRI) con 2.5 por ciento y sólo 3 diputados participaron en el 97 por ciento de las votaciones.

### Senadores

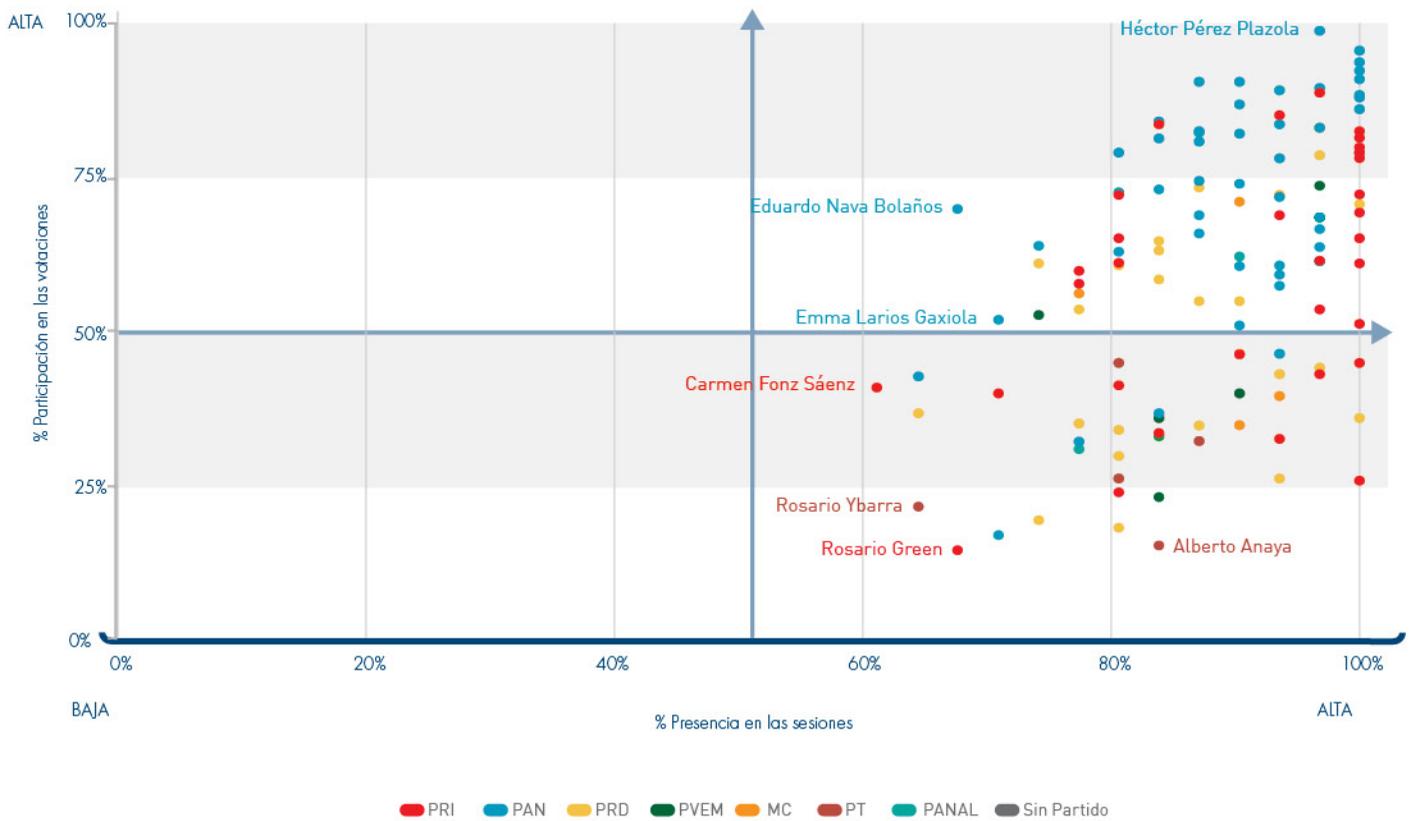
- La presencia promedio de los senadores en las sesiones fue del 89 por ciento. La legisladora que registró la menor presencia fue Carmen Fonz Sáenz (PRI) con 61.3 por ciento y sólo 24 senadores estuvieron presentes en el 100 por ciento de las sesiones.
- La participación promedio de los senadores en las votaciones fue del 61 por ciento. Los legisladores que registraron la menor participación fueron Rosario Green (PRI) y Alberto Anaya (PT) con 15 por ciento y el senador con mayor participación en las votaciones fue Héctor Pérez Plazola (PAN) con 99 por ciento.

**Gráfica 19. Presencia en las sesiones y participación en las votaciones de la Cámara de Diputados (septiembre-diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Votaciones registradas por el Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio automatizado agrupadas por periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias".

**Gráfica 20. Presencia en las sesiones y participación en las votaciones del Senado de la República (septiembre-diciembre 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado.

# Legisladores

## Presencia

Los Cuadros 13 y 14 muestran a los legisladores con menor presencia en las sesiones.

**Cuadro 13. Diputados con menor porcentaje de presencia en las sesiones (septiembre – diciembre 2011)**

Número	Nombre	Partido	% Presencia
1	Mauricio Toledo Gutiérrez	PRD	6
2	Óscar Levin Coppel	PRI	6
3	Jaime Álvarez Cisneros	MC	15
4	María De la Fuente Dagdug	PRI	15
5	Martín García Avilés	PRD	24
6	José Pichardo Lechuga	PRI	26
7	Martha García Gómez	PAN	29
8	Héctor Hernández Rodríguez	PRD	29
9	Sergio Gutiérrez Villanueva	PRD	29
10	Juventino Castro y Castro	PRD	32
10	Bélgica Carmona Cabrera	PRD	32
10	Héctor Ramírez Puga	PRI	32
10	Luis Rodríguez Sosa	PRI	32
10	Nely Miranda Herrera	PRI	32

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, sección Listado de Asistencias, al día 8 de diciembre de 2011.

**Cuadro 14. Senadores con menor porcentaje de presencia en las sesiones (septiembre – diciembre 2011)**

Número	Nombre	Partido	% Presencia
1	Carmen Fonz Sáenz	PRI	61
2	Ángel Alonso Díaz Caneja	PAN	65
3	Rosario Ybarra	PT	65
4	Eduardo Nava Bolaños	PAN	68
5	Rosario Green Macías	PRI	68
6	Federico Döring Casar	PAN	71
7	Emma Larios Gaxiola	PAN	71
8	Carlos Jiménez Macías	PRI	71
9	Adrián Rivera Pérez	PAN	74
9	Armando Contreras Castillo	PRD	74
9	Graco Ramírez	PRD	74
9	Nohemí Menchaca Castellanos	PVEM	74

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado, apartado acta de la sesión anterior.

## Intervenciones en el Pleno

Los cuadros 15 y 16 muestran a los legisladores con mayor número de Intervenciones en el Pleno. En la Cámara de Diputados el primer lugar lo ocupa Jaime Cárdenas (PT) con 304 intervenciones y en el Senado Pablo Gómez (PRD) con 60.

**Cuadro 15. Diputados con mayor número de Intervenciones en el Pleno (septiembre – diciembre 2011)**

Número	Nombre	Partido	Número de intervenciones
1	Jaime Cárdenas Gracia	PT	304
2	Gerardo Fernández Noroña	PT	217
3	Mario Di Costanzo	PT	109
4	Laura Castillo Juárez Laura	PT	70
5	Porfirio Muñoz Ledo	PT	69
6	Pablo Escudero Morales	PVEM	65
7	Emilio Serrano Jiménez	PRD	64
8	Carlos Pérez Cuevas	PAN	59
9	Juan Ibarra Pedroza	PT	46
10	Miguel García Granados	PRI	43

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.

**Cuadro 16. Senadores con mayor número de Intervenciones en el Pleno (septiembre – diciembre 2011)**

Número	Nombre	Partido	Número de intervenciones
1	Pablo Gómez Álvarez	PRD	60
2	Ricardo Monreal Ávila	PT	47
3	Tomás Torres Mercado	PRD	40
4	Ricardo García Cervantes	PAN	35
5	José González Morfín	PAN	31
6	Arturo Herviz Reyes	PRD	29
7	Renán Zoreda Novelo	PRI	24
8	Francisco Arroyo Vieyra	PRI	23
9	Antonio Mejía Haro	PRD	21
10	Nohemí Menchaca Castellanos	PVEM	19
11	Arturo Núñez Jiménez	PRD	19

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado (Perfiles de los legisladores) al 4 de enero de 2012.

## Iniciativas presentadas

Los cuadros 17 y 18 muestran a los legisladores con más iniciativas presentadas. En la Cámara de Diputados el primer lugar lo ocupa Jaime Cárdenas (PT) y Jorge Kahwagi (PANAL) con 23 iniciativas cada uno y en el Senado, Adolfo Toledo (PRI) con 22.

**Cuadro 17. Diputados con más Iniciativas Presentadas (septiembre – diciembre 2011)**

Número	Diputado	Partido	Iniciativas presentadas
1	Jaime Cárdenas Gracia	PT	23
2	Jorge Kahwagi Macari	PANAL	23
3	Héctor Franco López	PRI	16
4	Noé Garza Flores	PRI	15
4	Francisco Saracho Navarro	PRI	15
5	Héctor Fernández Aguirre	PRI	14
5	Melchor Sánchez de la Fuente	PRI	14
6	Josefina Rodarte Ayala	PRI	12
7	Diana González Soto	PRI	11
7	Hugo Martínez González	PRI	11
7	Tereso Medina Ramírez	PRI	11

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura".

**Cuadro 18. Senadores con más Iniciativas Presentadas (septiembre – diciembre 2011)**

Número	Senador	Partido	Iniciativas presentadas
1	Adolfo Toledo Infanzón	PRI	22
2	Ricardo Monreal Ávila	PT	20
3	José García Zalvidea	PRD	17
4	Manuel Velasco Coello	PVEM	16
4	Guillermo Tamborrel Suárez	PAN	16
5	Tomás Torres Mercado	PRD	15
6	María Elena Orantes López	PRI	14
6	Rosalinda López Hernández	PRD	14
7	Francisco Obregón Espinoza	PT	13
7	Raúl Mejía González	PRI	13
7	Carlos Jiménez Macías	PRI	13
7	Arturo Escobar y Vega	PVEM	13

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado, Apartado Perfil del Legislador, Iniciativas presentadas.

## Participación en las votaciones

Los cuadros 19 y 20 muestran a los legisladores con menor participación en las votaciones. En la Cámara de Diputados el primer lugar lo ocupa Óscar Levin Coppel con 2.5 por ciento y en el Senado, Rosario Green y Alberto Anaya con 15 por ciento.

**Cuadro 19. Diputados con menor Participación en las Votaciones (septiembre – diciembre 2011)**

Número	Diputado	Partido	% de Participación
1	Óscar Levin Coppel	PRI	2.5
2	Jaime Álvarez Cisneros	MC	8.9
3	Juventino Castro y Castro	PRD	10.5
4	María De la Fuente Dagdug	PRI	12.7
5	Jorge Kahwagi Macari	PANAL	14.3
6	Mauricio Toledo Gutiérrez	PRD	16
7	Sergio Gutiérrez Villanueva	PRD	19.8
8	Ángel Aguirre Herrera	PRD	20.7
8	Héctor Hernández Rodríguez	PRD	23.2
8	Alfonso Navarrete Prida	PRI	23.6

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

**Cuadro 20. Senadores con menor Participación en las Votaciones (septiembre – diciembre 2011)**

Número	Senador	Partido	% de Participación
1	Rosario Green Macías	PRI	15
1	Alberto Anaya Gutiérrez	PT	15
2	Federico Döring Casar	PAN	17
3	Julio César Aguirre Méndez	PRD	18
4	Graco Ramírez	PRD	19
5	Rosario Ybarra	PT	22
6	Arturo Escobar y Vega	PVEM	24
6	Rafael Moreno Cárdenas	PRI	24
7	Jorge Mendoza Garza	PRI	26
7	José Guadarrama Márquez	PRD	26
7	Francisco Obregón Espinoza	PT	26

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado.

## Licencias

Durante el periodo septiembre-diciembre de 2011 y el periodo previo de la Comisión Permanente (mayo-agosto), se recibieron y otorgaron 19 solicitudes de licencia. Con el fin de considerar los motivos de las mismas, se identifican tres tipos de causas: aspiración para ser candidato de elección popular, cargos en la administración pública y cargos partidistas. Se consideran como una cuarta causa los motivos personales, que se incluyen como “Otros”.

### De mayo a diciembre de 2011 se solicitaron 19 licencias

- Aspiración de candidaturas fueron 10
- Por cargos en la administración pública: 4
- Por cargos partidistas: 3
- Por motivos personales: 2

**Cuadro 21. Licencias otorgadas a legisladores**

Comisión Permanente (Mayo-Agosto 2011)	
Causa	Total
Candidatura	5
Cargo en la Administración Pública	0
Cargos en sus Grupos Políticos	2
Otros	2
<b>Subtotal</b>	<b>9</b>
Cámara de Diputados (septiembre -diciembre 2011)	
Causa	Total
Candidatura	4
Cargo en la Administración Pública	4
Cargos en sus Grupos Políticos	1
Otros	0
<b>Subtotal</b>	<b>9</b>
Senado de la República (septiembre - diciembre 2011)	
Causa	Total
Candidatura	1
Cargo en la Administración Pública	0
Cargos en sus Grupos Políticos	0
Otros	0
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>19</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL y el SIL.

# Apéndice metodológico

## Marco conceptual

Para elaborar el Reporte Legislativo se revisaron estudios y propuestas realizadas en diversos países del mundo. Con base en ello, el Reporte se construye a partir de las tres funciones básicas de cualquier poder legislativo: a) Representar, b) Legislar, y c) Controlar y Fiscalizar al Ejecutivo.

### 1) Las funciones legislativas

Representar significa cumplir el mandato que los electores delegan en los legisladores. Aunque ese mandato es impreciso y diluido en las democracias modernas, la función de representar implica que el legislador no actúa por cuenta propia sino con base en los intereses de sus representados. Algunos indicadores para medir la función de representar son la percepción ciudadana sobre el Congreso, la gestión de las demandas ciudadanas, el cumplimiento de la plataforma electoral de cada grupo parlamentario, así como el perfil y la composición de la Cámara de Diputados.

La segunda función básica del Congreso es legislar, que significa convertir el mandato de los votantes en leyes, normas jurídicas y administrativas. Legislar es el poder que un Congreso tiene para crear y promulgar leyes que satisfagan las demandas del electorado y que a la vez cumplan con el fin de preservar el estado de derecho. En este rubro, Reporte Legislativo presenta los siguientes indicadores:

- Intervenciones en las sesiones
- Iniciativas Presentadas
- Unidad partidista (cohesión de un grupo parlamentario al momento de votar)
- Presencia en las sesiones
- Participación en las Votaciones
- El trabajo al interior de las comisiones y la productividad entre los grupos parlamentarios.

La tercera función del Congreso es el control y la fiscalización para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Ejecutivo. En las democracias representativas, los votantes otorgan a los poderes legislativos la doble función de legislar por un lado, así como de controlar y vigilar al ejecutivo, por otro lado. Controlar y mantener un sistema de pesos y contrapesos son medios para evitar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes ejerzan su función de manera honesta, responsable y eficaz.

Los indicadores sobre control y fiscalización se centran en las labores de la Auditoría Superior de la Federación, el trabajo realizado en las comisiones investigadoras, las comparecencias de funcionarios de gobierno, y el seguimiento de las solicitudes de juicio político y de declaración de procedencia. También se contempla la aprobación del presupuesto y de la Cuenta Pública, la glosa del informe de gobierno, así como la ratificación de nombramientos propuestos por el ejecutivo.

En una primera fase, Reporte Legislativo dará seguimiento sólo a los indicadores relacionados con la función de legislar, con la meta de cubrir todas las funciones en el mediano plazo.

## 2) Los ámbitos

El trabajo legislativo se desarrolla en cuatro ámbitos principales al interior del Congreso: el Pleno, los Grupos Parlamentarios, las Comisiones y los Legisladores en lo individual. Reporte Legislativo evalúa el desempeño legislativo en cada uno de esos ámbitos.

**Diagrama 1.** Esquema de las unidades que integran el trabajo legislativo.



De esa forma, el Reporte Legislativo evalúa tres funciones en cuatro ámbitos de análisis:

### Indicadores de Desempeño Legislativo

Función	Ámbitos de análisis			
	Legislador	Comisión	Grupo Parlamentario	Pleno
Representar				
Legislar				
Controlar				

Para desarrollar los indicadores, Reporte Legislativo sigue cada una de las fases del proceso legislativo, es decir, la ruta que una iniciativa, un punto de acuerdo o un acto de control y fiscalización tienen que completar para convertirse en ley, en decreto o en un acto de control legislativo.

### 3) Algunas consideraciones legislativas.

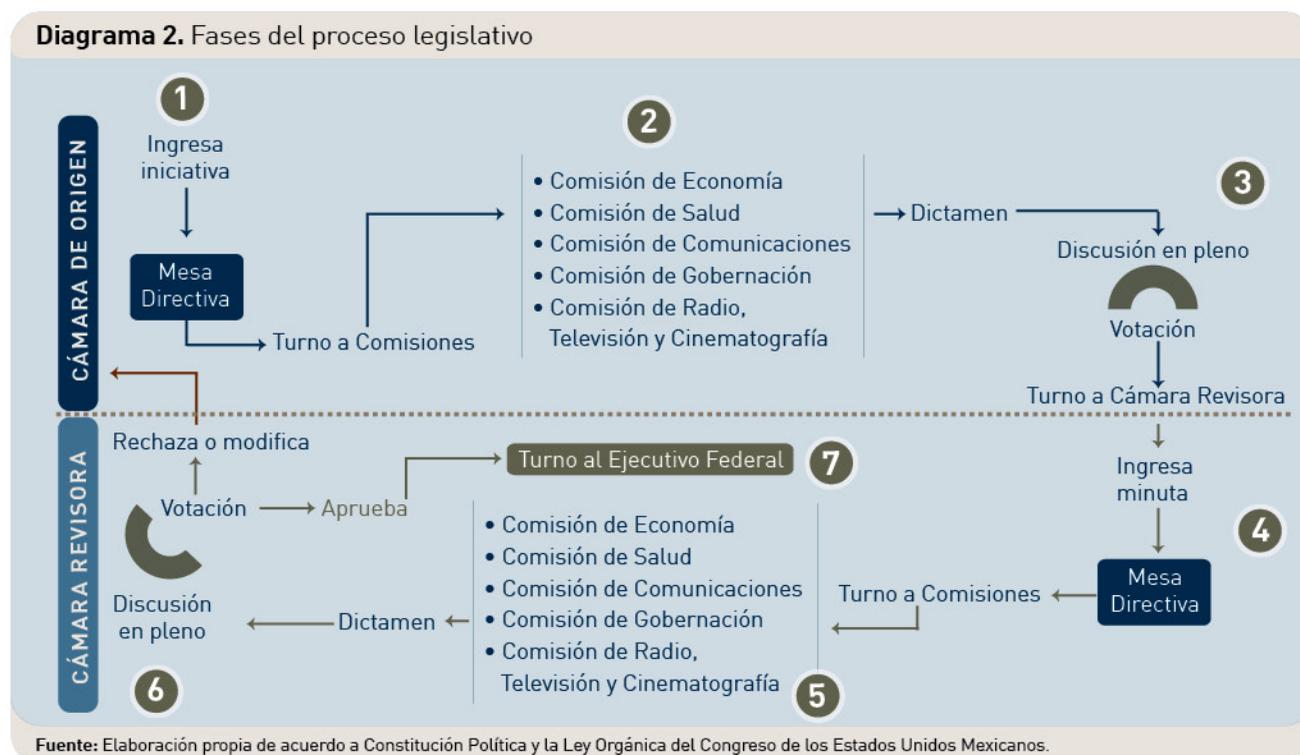
Cada año se compone de cuatro periodos legislativos<sup>10</sup>: dos periodos ordinarios y dos periodos de receso. El primer periodo ordinario abarca del 1º de septiembre al 15 de diciembre, a excepción del año de inicio de la administración presidencial, cuando las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo ordinario se inicia el 1º de febrero y finaliza el 30 de abril.

Durante los recesos de las Cámaras entra en funciones una “Comisión Permanente” integrada por 37 legisladores (19 Diputados y 18 Senadores). Formalmente esta comisión no produce legislación y sus principales atribuciones son:

- Recibir iniciativas de ley y turnarlas a las respectivas comisiones para su estudio y dictamen.
- Otorgar o negar la ratificación del Procurador General de la República enviada por el ejecutivo. Ratificar los nombramientos de ministros, diplomáticos, funcionarios superiores de la Secretaría de Hacienda, así como los nombramientos de oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales realizados por el Ejecutivo (en su caso).
- Resolver las solicitudes de licencia presentadas por legisladores, entre otras

El proceso “De la Iniciativa y Formación de Leyes” se encuentra reglamentado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los actores que tienen derecho a iniciar legislación son: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. En el diagrama 2 se explica el proceso completo.

<sup>10</sup> Artículos 66 y 65 de la Constitución Política y el artículo 4 de la ley Orgánica del congreso de los Estados Unidos Mexicanos.



Es importante señalar que el proceso legislativo no es una ruta lineal, lo cual significa que no todas las iniciativas completan este proceso. Durante la presente Legislatura en la Cámara de Diputados se han presentado y turnado a comisiones 2,392 iniciativas de ley, de las cuales continúan pendientes de dictaminar 2,094 (87 por ciento).

## Fuentes de información

El Reporte Legislativo se elaboró a partir de investigación en fuentes institucionales y monitoreo de las sesiones plenarias de ambas cámaras. Las fuentes de información institucionales son: la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados; el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL) y el Portal del Senado de la República.

Es importante señalar que la información recopilada en las fuentes de información electrónica es dinámica y puede variar en función del posible retiro de iniciativas o proposiciones y la actualización de permisos o justificantes en el caso de asistencias. Por lo tanto uno de los mayores retos y problemas que enfrentamos en la recopilación de los datos fue el acceso a la información, principalmente en el Senado, ya que la presentación y organización de la información de la gaceta del Senado dificulta su obtención y sistematización. Un problema aún mayor es la ausencia de información en los rubros de votaciones y asistencias ya que el vínculo de "Transparencia", sección votaciones, en el pleno contiene un número parcial de votaciones del periodo pasado y las votaciones que se publican en el portal del Senado son retiradas a los pocos días de publicadas. Por otro lado la sección "Asistencia de Senadores" sólo remite a la Gaceta parlamentaria sin desplegar o especificar la información correspondiente.

Toda la información aquí recopilada es de carácter informativo y carece de validez oficial.

## A) Índices

### Votaciones

Para la construcción de los indicadores se tomaron en cuenta 237 votaciones de la Cámara de Diputados, del 31 de agosto al 15 de diciembre de 2011. Dieciséis por ciento correspondió a puntos de acuerdo y el 84 por ciento a proyectos de decreto.

Del Senado de la República se tomaron en cuenta 213 votaciones publicadas en su portal correspondientes a las sesiones del 8 de septiembre al 15 de diciembre de 2011. Se excluyó una votación del día 15 de diciembre por encontrarse incompleta (PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 81 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 175 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS).

### Unidad partidista<sup>11</sup>

Para medir la unidad partidista se utilizó un índice de Rice modificado, que mide la división en las votaciones. La escala va de 33 a 100 por ciento. Cuando toma valores cercanos a 100, significa que todo el grupo parlamentario vota en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstiene). Cuando la escala se aproxima a valores cercanos a 33% quiere decir que los integrantes del grupo parlamentario votan en sentidos opuestos (1/3 a favor, 1/3 en contra y 1/3 se abstiene).

$$Unidad = \frac{Max (votos a favor, en contra, abstención)}{(\sum votos a favor, en contra, abstención)}$$

La unidad partidista puede ser consecuencia de tres diferentes factores<sup>12</sup>:

1. Cohesión: Preferencias similares entre los legisladores
2. Disciplina: Distribución de incentivos por parte de los líderes parlamentarios para premiar la lealtad.
3. Control de agenda: Implica que aquellas instituciones o individuos que controlan la actividad legislativa evitan la votación de iniciativas que causan división.

<sup>11</sup> Enrique Cárdenas Sánchez, Evaluación del Poder Legislativo. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2009.

## Participación en las votaciones

La participación en las votaciones se puede registrar de forma individual y a través del grupo parlamentario.

a) Grupo parlamentario, toma el valor de 1 cuando la proporción entre la suma de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación y el número de integrantes del grupo parlamentario es igual y 0 cuando ningún integrante votó.

*Participación en las votaciones del grupo parlamentario =  $(\sum \text{de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación}) / \text{Total de integrantes del grupo parlamentario}$ .*

b) Individual, toma el valor de 1 cuando la proporción entre votos y votaciones realizadas es igual y cero cuando no se realizó ningún voto en el periodo.

*Participación en las votaciones individual =  $(\sum \text{de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación}) / \text{Total de votaciones}$ .*

Criterio de contabilidad de iniciativas

Se tomaron en cuenta las iniciativas en las que el legislador fue el proponente o suscribió.

## B) Glosario

### I. Nomenclatura de abreviaturas

- ALDF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- Jucopo: Junta de Coordinación Política
- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PAN: Partido Acción Nacional
- PRD: Partido de la Revolución Democrática
- PVEM: Partido Verde Ecologista de México
- PT: Partido del Trabajo
- CONV: Convergencia
- PANAL: Partido Nueva Alianza
- SN: Sin partido

## II. Indicadores

- Intervenciones en las sesiones: Es el registro de las participaciones verbales de los legisladores para debatir o expresar su opinión acerca del trabajo legislativo.
- Iniciativas presentadas: Son las iniciativas propuestas de forma individual, en conjunto con otros legisladores, a nombre del grupo parlamentario, por los congresos locales y el Poder Ejecutivo.
- Unidad: Mide si los votos emitidos por los legisladores de un grupo parlamentarios son iguales o difieren entre sí (todos votan a favor o la mitad de un partido vota a favor y la otra en contra, por ejemplo)
- Presencia en las sesiones: Es una forma de medir la asistencia de los legisladores ya que sólo contabiliza como presencia las asistencias registradas por cédula o sistema y descuenta permisos o inasistencias justificadas. El indicador de presencia de Diputados se encuentra actualizado hasta el 8 de diciembre de 2011, al día 15 de enero de 2012 continuaba sin actualizarse el listado de asistencias. En el Senado sólo contempla hasta la sesión del 14 de diciembre ya que el registro de asistencia del día 15 de diciembre se publicará en el mes de febrero de 2012 en la sección acta de la sesión anterior.
- Participación en las Votaciones: Es un indicador que mide si un legislador voto algún asunto registrando el sentido del voto: a favor, en contra o abstención.
- Correlación entre la Presencia en las sesiones y Participación en las votaciones de Senadores: .4
- Correlación entre la Presencia en las sesiones y Participación en las votaciones de Diputados: .7

## III. Temas

Debido a la variedad de temas que no tenían un número significativo de observaciones se decidieron crear las siguientes categorías mutuamente excluyentes y exhaustivas:

<sup>12</sup> John M. Carey. "Competing Principal, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." American Journal of Political Science.

1. Las categorías de los temas de las iniciativas presentadas se agrupan de la siguiente forma:

- Agricultura, Ganadería y pesca: Campo e industria ganadera y pesquera.
- Educación y cultura: Temas educativos y culturales.
- Impuestos y finanzas públicas: Asuntos fiscales, tributarios e impositivos.
- Infraestructura y transporte: Industria automotriz, autotransportes e infraestructura carretera y de transportes.
- Justicia y Estado de Derecho: Sistema de impartición de justicia.
- Medio ambiente: Medio ambiente, la explotación de recursos naturales, desarrollo sustentable y energías renovables.
- Medios de Comunicación: Medios de comunicación escritos, así como también radio y televisión.
- Migración y Fronteras: Asuntos migratorios y fronterizos.
- Política: Iniciativas que regulan las actividades de alguno de los tres poderes de la unión.
- Partidos Políticos y Elecciones: Iniciativas que afectan la normatividad en materia electoral y el funcionamiento de los partidos políticos.
- Pobreza y Política Social: Temas de combate a la pobreza, desarrollo humano y programas de protección social.
- Transparencia y Rendición de Cuentas: Iniciativas referentes a fiscalizar y proporcionar información acerca del funcionamiento de las instituciones de gobierno.
- Telecomunicaciones: Tecnologías de la información y comunicación, entre otras.
- Trabajo y Previsión Social: Temas laborales y derechos de los trabajadores.
- Seguridad Pública y Narcotráfico: Esta categoría agrupa a las iniciativas que hacen referencia exclusivamente a combatir el crimen organizado en delitos como narcotráfico, secuestro, extorsión, entre otros.
- Salud: Medicamentos, trasplantes, atención médica y hospitalaria.

## C) Las comisiones

Durante los meses de septiembre, octubre y noviembre Integralia monitoreó y analizó la entrega de los informes semestral y anual de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; se realizaron revisiones semanales de las gacetas parlamentarias y micrositos existentes.

Para conocer y sistematizar la información se establecieron los siguientes indicadores:

- Cumple con la fecha de entrega para el caso de las comisiones de la Cámara de Diputados.
- Reuniones mensuales de las comisiones
- Número total de reuniones.
- Promedio de asistencia por reunión (Presencia promedio = asistencia promedio / número de integrantes).
- Iniciativas, minutas y puntos de acuerdo turnados.
- Entrega del Programa anual de trabajo e Informes anteriores.

A partir de estos elementos se establecen tres criterios de análisis de los reportes revisados: consistencia, completitud y oportunidad.

Completitud: Información mínima completa.

Oportunidad: que cumpla con la fecha de entrega.



Goldsmith 37- 702 Col. Polanco Chapultepec, 11560, MÈxico D.F.

Tel: (55) 5280 1347 [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx) | [reporlelegislativo@integralia.com.mx](mailto:reporlelegislativo@integralia.com.mx)