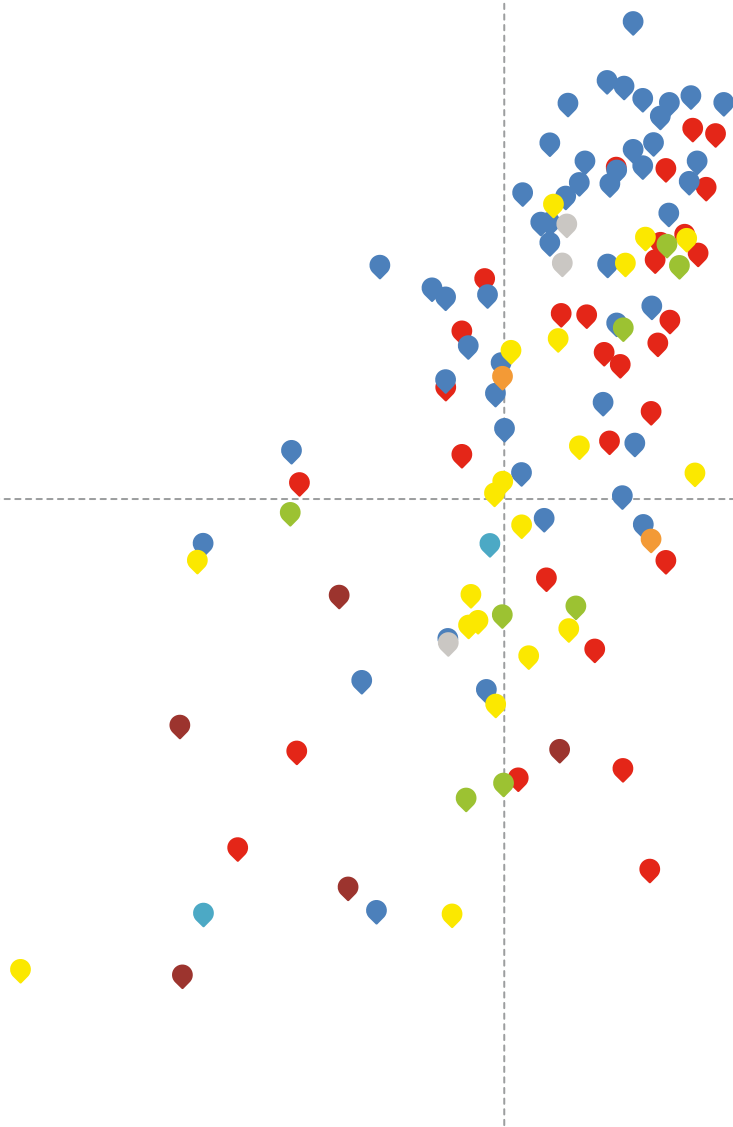


Reporte Legislativo

Número Tres
LXI Legislatura (2009 - 2012)



Dr. Luis Carlos Ugalde
[Director General de Integralia](#)

Gerson Mata Estrada
[Coordinador del Reporte Legislativo](#)

Gloria Cruz López
Ricardo Rodríguez Aguilar
Juan Manuel Ureiro
[Colaboradores](#)

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).

Agradecemos el apoyo dado por las siguientes instituciones :



Integralia

Goldsmith 37-702 Col. Polanco Chapultepec
México, D.F. C.P. 11560
Tel. (55) 52.80.13.47

reportelegislativo@integralia.com.mx
www.integralia.com.mx
[@RepLegislativo](#)



ÍNDICE

Presentación	3
Resumen Ejecutivo	4
Sección 1. El Pleno	8
Sección 2. Los Grupos Parlamentarios	25
Sección 3. Los Legisladores	36
Sección 4. Indicadores Estatales	50
Sección 5. Las comisiones	57
Apéndice metodológico	66





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.

Integralia es una sociedad civil dedicada al estudio y promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. A través de su Reporte Legislativo, cuyo tercer número tiene en sus manos, buscamos aportar 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.

Para cubrir la escasez de análisis legislativo, Reporte Legislativo ha desarrollado diversos indicadores de desempeño cuantitativos y cualitativos que permitan comparaciones a lo largo del tiempo. Todos los indicadores aquí presentados se basan en fuentes oficiales y públicas.

Además del estudio del Congreso federal, ya se ha iniciado la evaluación de los congresos locales. En las próximas semanas se publicarán los primeros reportes del Congreso del Estado de Nuevo León, así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Eventualmente, Reporte Legislativo cubrirá todas las entidades del país.

Este esfuerzo para contribuir a mejorar el desempeño de los poderes legislativos en México, se realizará próximamente a través de Métrica Pública, A.C., una nueva fundación que se dedicará a promover la calidad de la democracia en México a través de evaluaciones del funcionamiento de las instituciones políticas mexicanas. Métrica Pública y su Reporte Legislativo cuentan hasta ahora con el apoyo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y de Banorte, que han aportado fondos para esta iniciativa.

Agradecemos el apoyo de quienes a lo largo de los últimos meses han hecho posible este reporte. A Gerson Mata, coordinador del proyecto; a Juan Manuel Ureiro y Ricardo Rodríguez, investigadores; a Gloria Cruz, responsable de la estrategia de difusión; a Ana Victoria Borja por su labor de coordinación administrativa; y a Luis Espino quien revisó la integración del documento, realizó entrevistas a legisladores para contar con una perspectiva cualitativa y coordinó la redacción del resumen ejecutivo. Finalmente a Carlos Petersen, Mario Guzmán y Gustavo Gil que forman parte del staff de Integralia, por su compañerismo, ideas y sugerencias.

Resumen Ejecutivo

Reporte Legislativo es un esfuerzo para conocer el funcionamiento del Congreso y fortalecer su desempeño. Aunque la función principal del Poder Legislativo es la de emitir leyes y ordenamientos, éste no puede ser el único criterio para entenderlo. El funcionamiento del Congreso es un fenómeno multidimensional regulado por la Constitución, leyes y reglamentos y que también se ve impactado por el desempeño individual de cada legislador, la agenda de los grupos parlamentarios y las decisiones de los cuerpos colegiados como las comisiones y el Pleno.

El número tres del Reporte Legislativo analiza el funcionamiento del Congreso durante la LXI Legislatura (2009-2012) en cuatro niveles de análisis: el Pleno, los Grupos Parlamentarios, las Comisiones y los legisladores en lo individual. Para ello, se tomaron en cuenta cinco indicadores básicos: iniciativas presentadas, unidad partidista, presencia en las sesiones, participación en las votaciones e intervenciones durante las sesiones, además de otros indicadores específicos para cada nivel.

a. Principales hallazgos cuantitativos

- Los datos indican que en el periodo 2009-2012, el Congreso tuvo dos características primordiales: un gran activismo legislativo y una baja tasa de desahogo de los asuntos parlamentarios.
- En el caso de la Cámara de Diputados, la LXI Legislatura es la que más iniciativas registra en los últimos 24 años. Es muy relevante resaltar que a mayor número de iniciativas, la tasa de aprobación disminuye y, por lo tanto, este no puede ser un criterio para evaluar el trabajo legislativo. Asimismo, el Congreso en ocasiones realiza su trabajo al no aprobar malas iniciativas de ley.

Cuadro 1. Iniciativas presentadas y tasa de aprobación en la Cámara de Diputados (1988-2012)

Legislatura	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Aprobadas / Presentadas
LIV (1988-1991)	315	108	34.3%
LV (1991-1994)	316	195	61.7%
LVI (1994-1997)	266	119	44.7%
LVII (1997-2000)	641	152	23.7%
LVIII (2000-2003)	1,205	313	26%
LIX (2003-2006)	2,891	563	19.5%
LX (2006-2009)	2,853	546	19.1%
LXI (2009-2012)*	3,509	430	12.2%
TOTAL	11,996	2,426	20.5%

Fuente: Para las LIV, LV, LVI Legislaturas Nava, Weldon y Yáñez (2000); para las LVII y LVIII, Sistema de Información Legislativa (SIL) de SEGOB; para las LIX, LX y LXI, Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados.

*Incluye las iniciativas presentadas entre el 1° de septiembre de 2009 y el 15 de julio de 2012.

- Durante la LXI Legislatura se presentaron 3,509 iniciativas en la Cámara de Diputados. El PRI fue el partido con más propuestas: 1,203, equivalentes al 34.2% del total. En el Senado se presentaron 1,584 iniciativas, siendo también el PRI el mayor iniciador con 468, equivalentes al 29.5% 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 3,553 ocasiones, los diputados lo hicieron en 11,624, eso es, tres veces más.
 - ▶ En la Cámara de Diputados destaca el Partido del Trabajo (PT), que con sólo 13 integrantes fue el grupo parlamentario que más usó la tribuna, con un total de 3,140 veces, equivalentes al 27% del total.
- Por lo que hace al desahogo de asuntos legislativos:
 - ▶ 41% de las 3,509 iniciativas presentadas y turnadas a comisiones en la Cámara de Diputados quedó pendiente para dictaminarse y votarse en el futuro.
 - ▶ En el caso del Senado, casi el 60% de las 1,584 iniciativas presentadas quedó pendiente.
- Sin embargo, el porcentaje de iniciativas pendientes no puede usarse por sí mismo como una medida de desempeño del Congreso. Una medida alternativa es el tratamiento dado a las minutas, que son iniciativas procesadas que ya pasaron el filtro de relevancia política y factibilidad técnica.
 - ▶ En el periodo de estudio se recibieron 369 minutas en la Cámara de Diputados, de las cuales 174 están pendientes (47%).
 - ▶ Por su parte, en el Senado siguen pendientes 207 minutas de un universo de 448 presentadas (46%).
- El trabajo en comisiones:
 - ▶ Sólo el 9% de las comisiones de la Cámara de Diputados publicaron su informe final en la Gaceta Parlamentaria en la fecha que marca el reglamento para la entrega (primeros diez días del mes de agosto).
 - ▶ En promedio, las comisiones de la Cámara de Diputados dictaminaron el 51.9% de las minutas que les fueron turnadas. En el rubro de iniciativas, dictaminaron en promedio el 63.9% de las que fueron turnadas.
 - ▶ En el caso del Senado, no existe información oportuna, completa y certera para evaluar el trabajo en comisiones.
- 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 la LXI Legislatura (2009 - 2012), la unidad en la Cámara de Diputados fue de 93.7 por ciento, mientras que en el Senado fue ligeramente más alta, 95.3 por ciento. Eso significa que en la mayor parte de las votaciones del Congreso, nueve de cada diez legisladores votan en el mismo sentido.
- Es importante destacar el contraste que existe entre la presencia de los legisladores en las sesiones y el porcentaje de participación en las votaciones. En el Senado asisten en promedio el 88.6 por ciento de los legisladores, pero solamente participa el 65.8 por ciento en las votaciones. En la Cámara de Diputados ocurre un comportamiento similar, asiste en promedio el 84.9 por ciento y participa en las votaciones el 68.7 por ciento.

En los cuadros 2 y 3 se muestra un resumen global de los principales indicadores de desempeño legislativo.¹

Cuadro 2. Indicadores de desempeño del Senado de la República (2009-2012).

Partido	Iniciativas presentadas ²	% Unidad partidista	% Presencia en las sesiones	% Participación en las votaciones	Intervenciones las sesiones
PRI	468	99.5	90.8	65.5	733
PAN	299	99.1	89.9	75.3	996
PRD	309	95.3	86.6	56.8	900
PVEM	192	96.2	88.6	57.8	422
PT	135	92.6	75.2	36.2	327
PANAL	8	99.5	77.8	44.5	32
MC	56	98.6	88.7	58.4	113
Sin Partido	6	-	88.9	71.9	30
Cámara³	1,584	95.3	88.6	65.8	3,553

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

Cuadro 3. Indicadores de desempeño de la Cámara de Diputados (2009-2012)

Partido	Iniciativas presentadas ⁴	% Unidad partidista	% Presencia en las sesiones	% Participación en las votaciones	Intervenciones las sesiones
PRI	1,203	97.6	85	70.5	2,891
PAN	647	97.9	85.6	72	2,207
PRD	454	92.5	83.6	64.4	1,953
PVEM	230	97.4	85.7	68.7	663
PT	275	88	86.1	72	3,140
PANAL	284	97.9	83.1	63.6	208
MC	73	97.6	76.3	49.9	216
Sin Partido	25	-	84.7	70.8	346
Cámara⁵	3,509	93.7%	84.9	68.7	11,624

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

b. Avances y retos legislativos

- Por lo que hace a las leyes y reformas aprobadas, la LXI Legislatura mostró avances relevantes para la vida institucional del país. En palabras de diputados y senadores entrevistados para esta edición del Reporte Legislativo, entre los avances más destacados se encuentran:

► **En materia de seguridad y Estado de derecho:** la Reforma al Sistema de Justicia Penal, la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, la nueva Ley de Migración, así como nuevas leyes contra la delincuencia como la de Extinción de Dominio, la de Combate al Robo de Hidrocarburos y la Ley Contra la Trata de Personas.

¹ Ver el apéndice metodológico, apartado B) Glosario.

² Los órganos de gobierno presentaron 1, las comisiones legislativas 12, los congresos locales 26 y el Ejecutivo Federal 23 iniciativas.

³ Los promedios de la Cámara hacen referencia al promedio agregado, no al promedio por partido.

⁴ Los senadores presentaron 133 iniciativas, los grupos parlamentarios de forma conjunta 75, los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 78 y el Ejecutivo Federal 32.

⁵ Los promedios de la Cámara hacen referencia al promedio agregado, no al promedio por partido.

- ▶ **En materia económica: las reformas fiscal y energética**, la nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas y la nueva Ley de Competencia Económica, además de las leyes de Ingresos y los presupuestos de Egresos de la Federación para el periodo 2009 - 2012.
- ▶ **En materia de derechos ciudadanos**: la Ley de Protección de Datos Personales y la Reforma Política, que incorporó temas como las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la iniciativa preferente.
- Entre los pendientes legislativos, que los congresistas entrevistados destacaron, se encuentran:
 - ▶ **En materia de seguridad**: la Ley de Seguridad Nacional, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de Lavado de Dinero y la Ley de Cadenas Delictivas, así como la Ley de Mando Único Policial.
 - ▶ **En materia económica**: principalmente la Reforma Laboral. Se mencionó también una nueva generación de reformas en materia hacendaria y energética como pendientes.
 - ▶ **En materia de derechos ciudadanos**: se señalaron los temas que quedaron fuera de la reforma política, como la elección consecutiva de legisladores y alcaldes.

c. Avances y desafíos en el funcionamiento del Congresos

- Los legisladores entrevistados consideraron que en estos tres años se presentaron mejoras importantes en el funcionamiento del Congreso:
 - ▶ El nuevo reglamento interno del Senado, que fue producto del trabajo de legisladores de las principales fuerzas políticas. También destacaron las mejoras a los servicios técnicos parlamentarios y al servicio civil del Senado.
 - ▶ La reducción en la demora en el inicio de sesiones en la Cámara Alta.
- Por lo que hace a los desafíos para mejorar el funcionamiento del Congreso:
 - ▶ En la Cámara de Senadores, los legisladores entrevistados señalaron como pendientes:
 - La emisión de un nuevo reglamento de transparencia que haga más claro el manejo de los recursos que reciben los grupos parlamentarios.
 - La reducción en el número de comisiones senatoriales, ya que actualmente éste obedece a intereses de los coordinadores parlamentarios para repartir posiciones políticas.
 - ▶ Por lo que hace a la Cámara de Diputados, los pendientes de acuerdo con los legisladores entrevistados son:
 - Modificar el reglamento interno de la Cámara, el cual en opinión de algunos legisladores no propicia el debate parlamentario.
 - Avanzar a fondo en las medidas de transparencia. Se mencionó que a veces ni siquiera los diputados conocen a fondo las finanzas de sus propios grupos parlamentarios. La falta de transparencia interna limita la autoridad ética y política del Poder Legislativo para cumplir su función de contrapeso del Ejecutivo.
 - ▶ Tanto diputados como senadores coincidieron en que es necesario mejorar la coordinación entre ambas cámaras. Actualmente existe la figura de las Conferencias Bicamerales, pero ésta se usa muy poco. El resultado es que las iniciativas sufren muchos cambios al pasar de la cámara de origen a la cámara revisora, lo cual ha entorpecido el avance de iniciativas muy importantes.



Sección 1

El Pleno

El Pleno es la reunión de los legisladores que se realiza en el salón de sesiones para presentar, debatir, analizar y votar los asuntos legislativos y es el último y más importante órgano decisor de ambas cámaras en el Congreso mexicano. Durante los periodos ordinarios, los legisladores se reúnen generalmente dos veces por semana, martes y jueves, pero pueden programar más reuniones si es necesario.

Conocer el funcionamiento del Pleno es importante porque es el espacio más visible del trabajo legislativo. En él se dan los debates entre los grupos parlamentarios, se desahogan los dictámenes de las comisiones y, finalmente, es donde los legisladores cumplen dos de sus responsabilidades más simbólicas: asistir y votar.

En esta sección se realiza una descripción de algunos indicadores del funcionamiento del Pleno que incluye los asuntos legislativos presentados, aprobados y pendientes.

En el cuadro 4 se presentan los principales indicadores del funcionamiento de las sesiones del Pleno durante la LXI Legislatura (2009 - 2012): retraso en el inicio de las sesiones, duración y porcentaje de asuntos atendidos. Las sesiones del Senado tuvieron un retraso mayor en su inicio y una duración en promedio menor que las de los Diputados; sin embargo, mostraron una mayor capacidad para atender los asuntos programados.

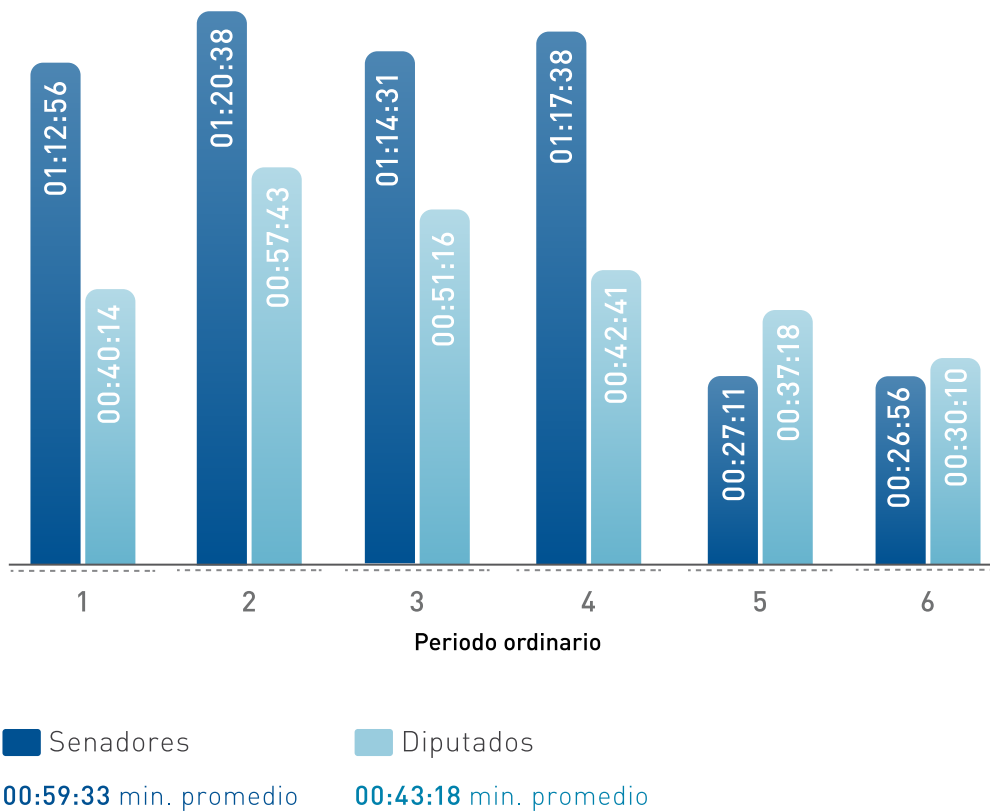
Cuadro 4. Indicadores de trabajo en el pleno (2009-2012).

Indicador	Cámara de Diputados	Senado de la República
Retraso promedio en el inicio de las sesiones	0:43:18	0:59:33
Duración promedio de las sesiones	5:11:45	3:08:58
Duración máxima de las sesiones	11:28:00	11:01:00
Duración mínima de las sesiones	0:18:00	1:08:00
Total de asuntos programados	21,298	13,079
Total de asuntos atendidos	12,366	9,345
	58%	71%
Porcentaje promedio de asuntos atendidos por sesión	61%	72%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como del Sistema de Información Legislativa (SIL).

En las siguientes gráficas se observa la evolución de los indicadores antes mencionados a lo largo de la legislatura. En algunos casos, se registró una mejoría significativa entre el primer y el sexto periodo ordinario de sesiones. El retraso en el inicio de las sesiones ordinarias se redujo considerablemente en el Senado — disminuyó 46 minutos entre el primer y el sexto periodo ordinario. En el caso de los Diputados, el retraso promedio disminuyó 10 minutos (Gráfica 1).

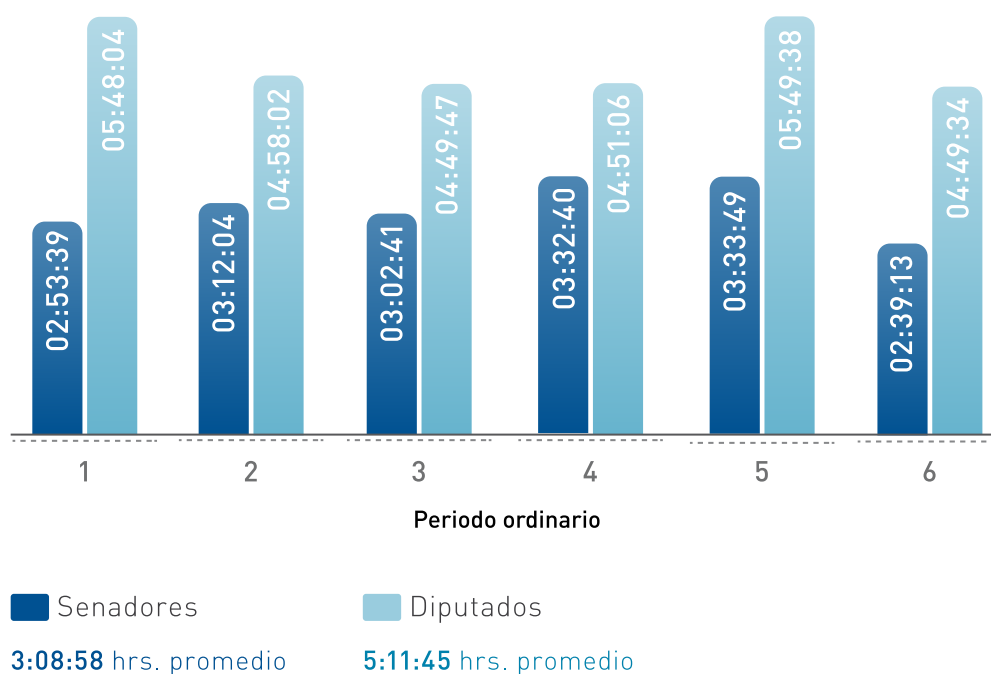
Gráfica 1. Retraso promedio en el inicio de las sesiones por periodo ordinario
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

En la Gráfica 2 se observa la evolución del indicador de duración promedio de las sesiones por periodo ordinario. Las sesiones de Diputados promediaron 2 horas más que las del Senado.

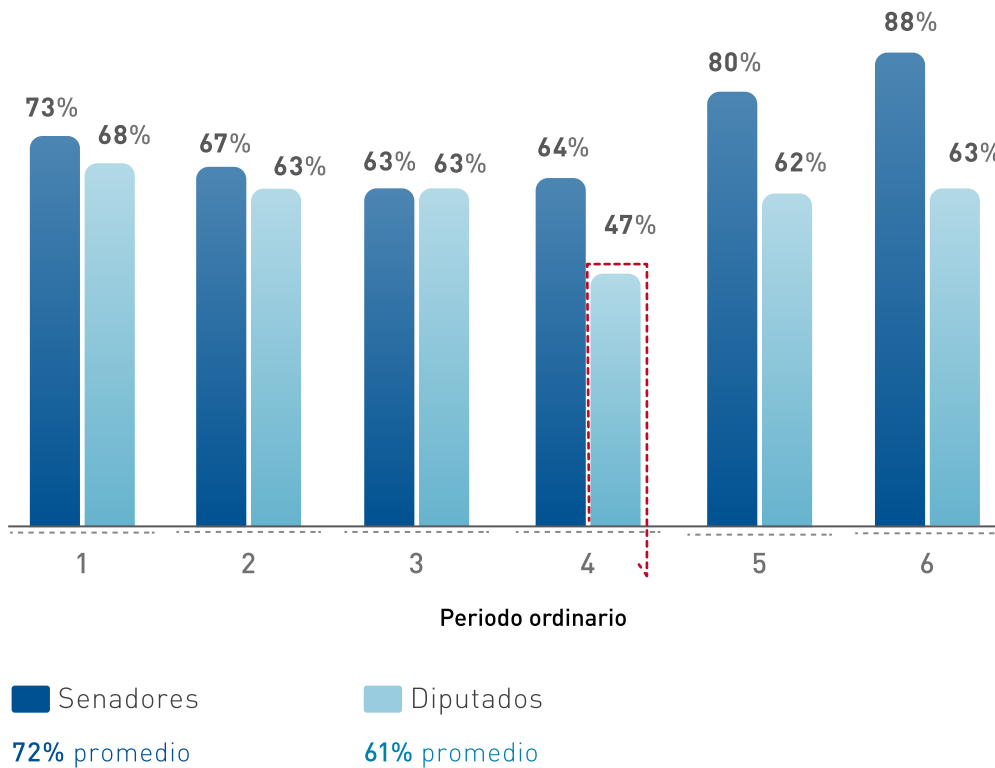
Gráfica 2. Duración promedio de las sesiones por periodo ordinario
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

Otro de los indicadores que registraron una mejora en el Senado fue el promedio de asuntos atendidos por sesión. Durante el último periodo ordinario, el Senado atendió el 88 por ciento de los asuntos que programó en sus sesiones (turnos de asuntos legislativos, votación de proyectos de decreto y minutas, otorgamiento de licencias, entre otros), lo que representa un aumento del 15 por ciento entre el primer y el sexto periodo ordinario. Los Diputados promediaron 61 por ciento de asuntos atendidos por sesión y registraron su promedio más bajo durante el cuarto periodo ordinario, en el cual sólo atendieron el 47 por ciento (Gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje promedio de asuntos atendidos en las sesiones del Pleno por periodo ordinario
LXI Legislatura (2009-2012)

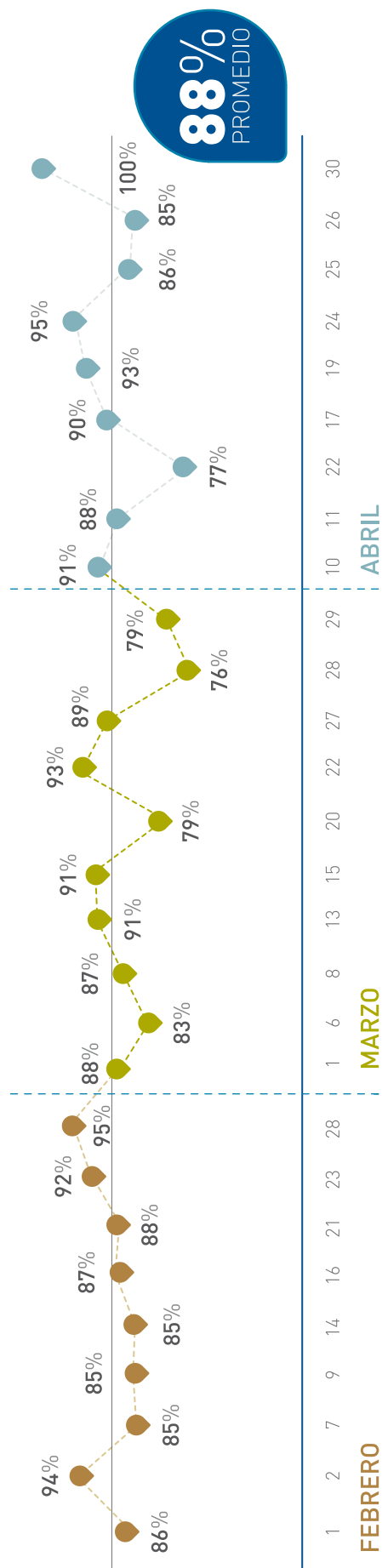


Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como del Sistema de Información Legislativa (SIL).

En las gráficas 4 y 5 se observa el porcentaje promedio de asuntos atendidos por sesión en ambas cámaras durante el sexto periodo ordinario⁶ (febrero – abril 2012). Es importante destacar que durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) se suspendieron 10 sesiones en la Cámara de Diputados por falta de quórum, la mitad durante el sexto periodo. El Senado, por otra parte, solamente registró un incidente de este tipo en el debate del dictamen de la Ley de Asociaciones Público Privadas, el día 7 de octubre de 2010.

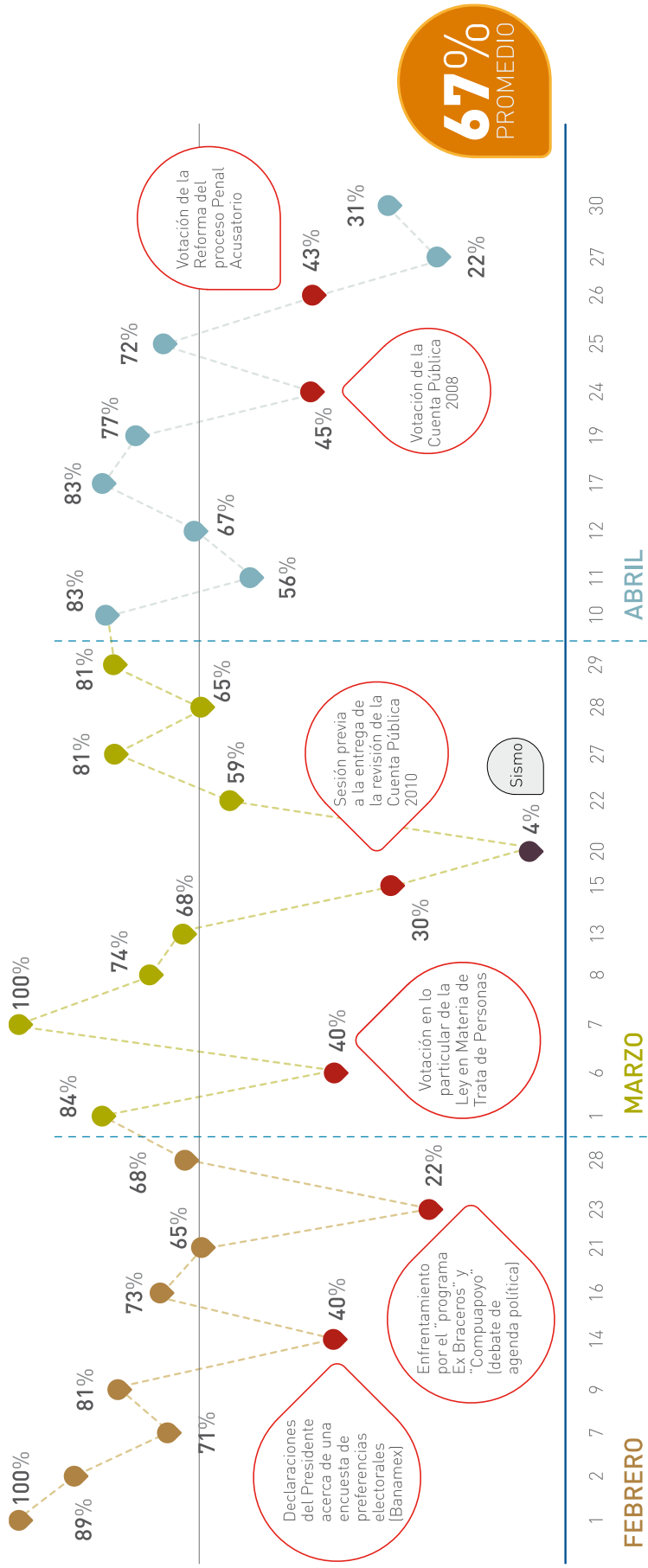
⁶ Para ver las gráficas del porcentaje de asuntos atendidos por sesión durante el cuarto y quinto periodo ordinario ver Reporte Legislativo números uno y dos.

Gráfica 4. Porcentaje de asuntos atendidos por sesión en el Pleno del Senado de la República
Sexto periodo ordinario (febrero – abril 2012)



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

Gráfica 5. Porcentaje de asuntos atendidos por sesión en el Pleno de la Cámara de Diputados
Sexto periodo ordinario (febrero – abril 2012)

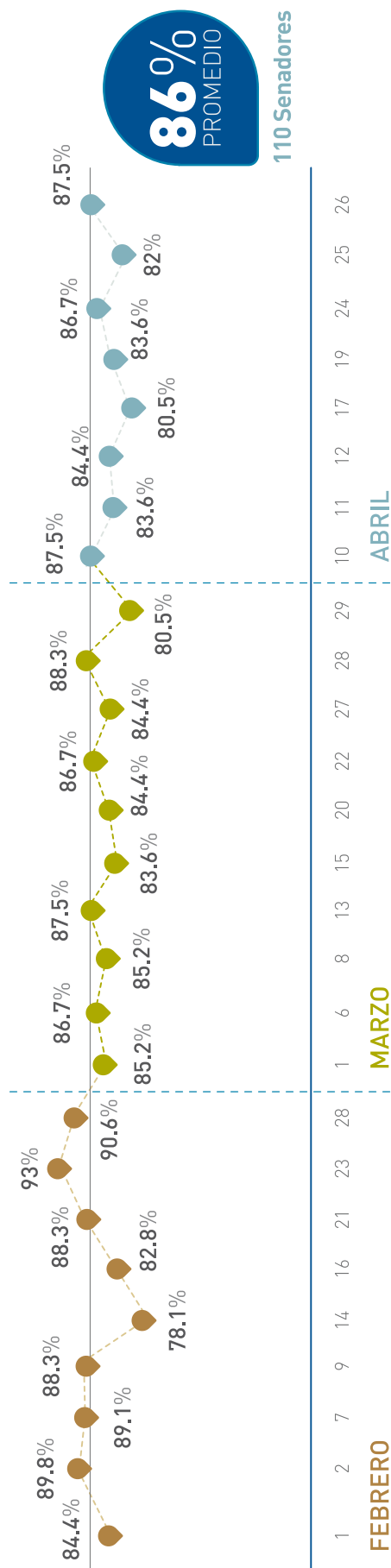


● Reuniones suspendidas por falta de quórum

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

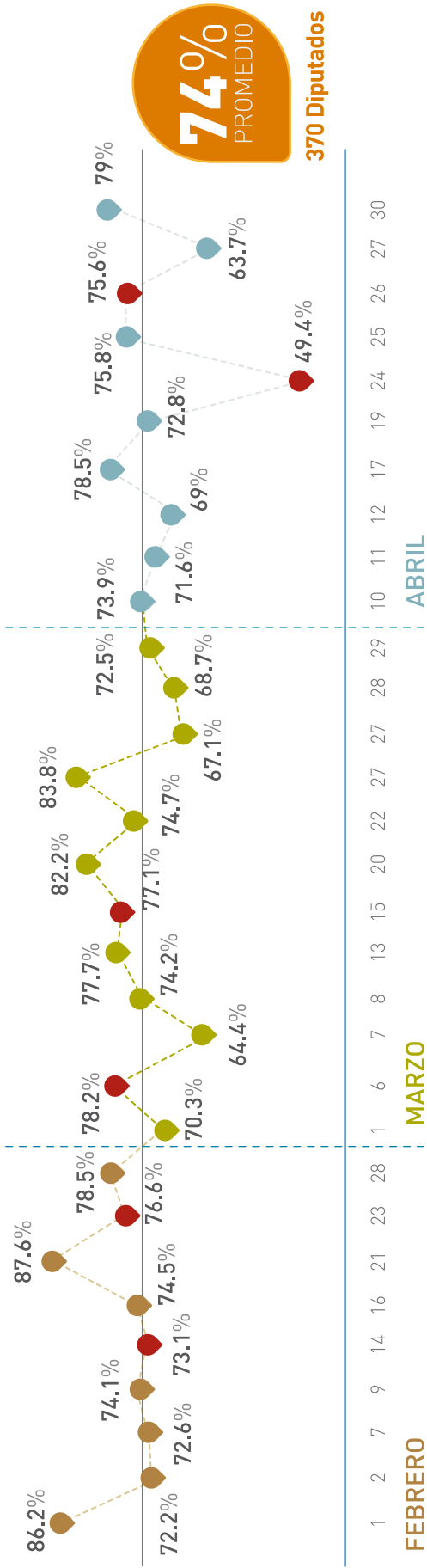
Durante el sexto periodo ordinario (febrero – abril 2012) la presencia (Asistencia por sistema + Asistencia por cédula) de diputados en las sesiones fue 12 por ciento menor (74%) que la de los Senadores (86%) [Gráficas 6 y 7]. En las siguientes secciones se aborda con mayor detalle el rubro de las intervenciones de los legisladores durante las sesiones, que es un referente del debate que se registra en ellas.

Gráfica 6. Presencia de Senadores por sesión
Sexto periodo ordinario (febrero – abril 2012)



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

Gráfica 7. Presencia de Diputados por sesión
Sexto periodo ordinario (febrero – abril 2012)

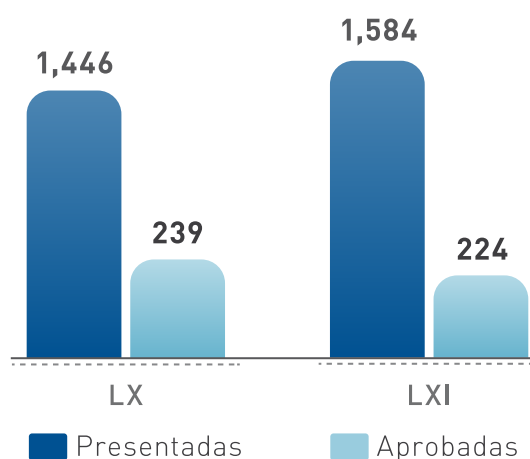


Reuniones suspendidas por falta de quórum

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, apartado de "Asistencias de diputados integrantes de la LXI Legislatura, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año."

Durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) fueron turnados diversos asuntos legislativos a comisiones para su atención: Iniciativas de ley, Minutas y Puntos de Acuerdo. Se presentaron 1,584 iniciativas en el Senado (Cuadro 5), 136 iniciativas más que en la legislatura anterior (1,446) y se aprobaron 224, 15 menos que en la legislatura anterior (239) (Gráfica 8).

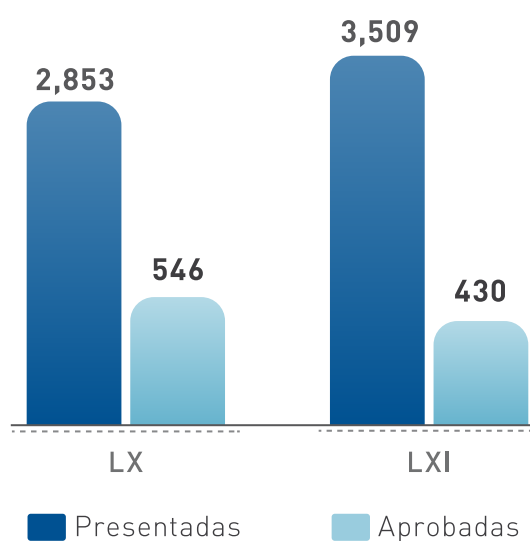
Gráfica 8. Iniciativas presentadas y aprobadas por el Senado de la República LX (2006 - 2009) y LXI Legislaturas (2009-2012)



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

En la Cámara de Diputados se presentaron 3,509 iniciativas (Cuadro 6), lo que representa 656 iniciativas más que en la legislatura anterior (2,853) y se aprobaron 430, que significa 116 menos que en la legislatura anterior (546) (Gráfica 9).

Gráfica 9. Iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados LX (2006 - 2009) y LXI Legislaturas (2009-2012)



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

Cuadro 5. Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones del Senado de la República
LXI Legislatura (septiembre 2009 - abril 2012)

Proponente	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes	Atendidos*	Retirados**
PRI	468	76	173	204	8	7
PRD	309	34	64	205	2	4
PAN	299	47	87	162	2	1
PVEM	192	19	19	149	2	3
PT	135	4	19	110	1	1
MC	56	5	4	47	0	0
Legislaturas de los Estados y ALDF	26	2	0	24	0	0
Poder Ejecutivo Federal	23	13	2	8	0	0
Comisiones	12	3	2	7	0	0
PANAL	8	1	5	2	0	0
Sin Partido	6	0	0	6	0	0
Órganos de gobierno	1	1	0	0	0	0
Conjuntas	49	19	7	23	0	0
TOTAL	1,584	224	382	947	15	16

* Atendidos: estos asuntos fueron incluidos o contemplados en otros dictámenes.

** Retirados: estos asuntos fueron retirados por sus proponentes.

Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL), corte de datos al 18 de Julio de 2012.

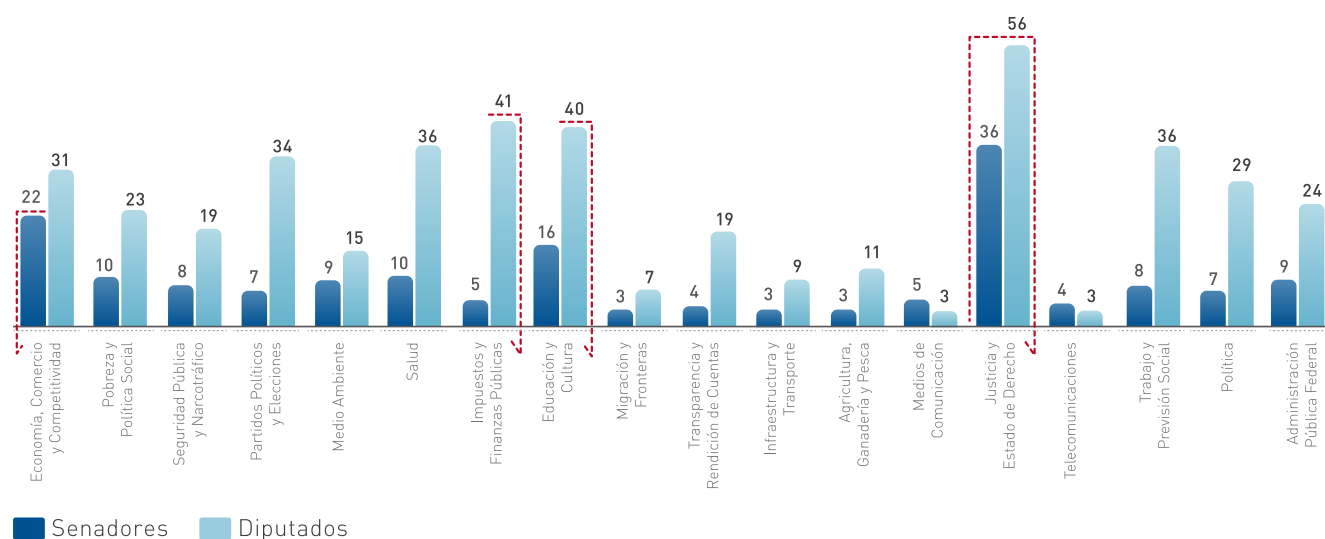
Cuadro 6. Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones de la Cámara de Diputados
LXI Legislatura (septiembre 2009 - abril 2012)

Proponente	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
PRI	1,203	128	504	571
PAN	647	97	268	282
PRD	454	37	254	163
PANAL	284	32	157	95
PT	275	14	154	107
PVEM	230	55	101	74
Senadores	133	8	69	56
Conjuntas	75	22	21	32
Legislaturas de los Estados y ALDF	78	3	50	25
MC	73	3	50	20
Poder Ejecutivo Federal	32	27	0	5
Sin Partido	25	4	9	12
TOTAL	3,509	430	1,637	1,442

Fuente: Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL), "Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura", corte de datos al 18 de Julio de 2012.

Los temas⁷ más abordados en las iniciativas de ley presentadas durante el sexto periodo ordinario (febrero – abril 2012) fueron, en el caso del Senado: Justicia y Estado de Derecho (36) así como Economía, Comercio y Competitividad (22)⁸. En la Cámara de Diputados los principales temas fueron: Justicia y Estado de Derecho (56), Impuestos y Finanzas Públicas (41) y Educación y Cultura (40)⁹ (Gráfica 10).

Gráfica 10. Principales temas de las iniciativas presentadas en el Congreso
Sexto periodo ordinario (febrero – abril 2012)



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

⁷ Ver el apéndice metodológico, apartado B) Glosario

⁸ 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.

⁹ Para ver la clasificación temática de las iniciativas presentadas durante el cuarto y quinto periodo ordinario ver Reporte Legislativo Número Uno y Dos.

Además de las iniciativas y puntos de acuerdo, las cámaras de Diputados y Senadores reciben minutas, que son iniciativas ya procesadas por la otra cámara que se turnan a comisiones para elaborar dictámenes y, eventualmente, votarse en el Pleno. Durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) se turnaron 448 minutas al Senado y quedaron pendientes 207 [Cuadro 7]. A la Cámara de Diputados se turnaron 369 minutas y quedaron pendientes 174 [Cuadro 8].

Cuadro 7. Minutas presentadas y turnadas a comisiones del Senado de la República
LXI Legislatura (septiembre 2009 - abril 2012)

Minutas	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Recibidas de Diputados	350	173	12	165
Devueltas de Diputados con modificaciones	64	52	2	10
Desechada en su totalidad por Diputados	34	1	1	32
TOTAL	448	226	15	207

Fuente: Elaboración con datos del Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL), "Dictámenes Aprobados en la LXI Legislatura relativos a Leyes o Decretos" así como de la Gaceta Parlamentaria del Senado, corte de datos al 18 de Julio de 2012.

Cuadro 8. Minutas presentadas y turnadas a comisiones de la Cámara de Diputados
LXI Legislatura (septiembre 2009 - abril 2012)

Minutas	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Recibidas del Senado	236	95	29	112
Devueltas del Senado con modificaciones	75	50	3	22
Desechada en su totalidad por el Senado	58	0	18	40
TOTAL	369	145	50	174

Fuente: Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL), "Estadístico de Minutas recibidas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura", corte de datos al 18 de Julio de 2012.

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.

Durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) se presentaron 2,017 puntos de acuerdo en el Senado, 437 más que en el periodo anterior (1,580) y se aprobaron 913, lo que equivale a 164 más que en el periodo anterior (749) [Cuadro 9]. En la Cámara de Diputados se presentaron 5,361 puntos de acuerdo, 1,492 más que en el periodo anterior (3,869) y se aprobaron 1,771, apenas 28 más que en el periodo anterior (1,743) [Cuadro 10].

Cuadro 9. Puntos de acuerdo presentados y turnados a comisiones del Senado de la República LXI Legislatura (septiembre 2009 - abril 2012)

Proponente	Turnados	Aprobados	Desechados	Pendientes	Atendidos*
PRI	616	328	15	263	10
PRD	525	184	26	302	13
PAN	330	171	10	149	0
PT	195	61	8	124	2
PVEM	172	79	6	86	1
MC	77	37	7	32	1
Comisiones	64	43	0	21	0
PANAL	15	4	0	11	0
Sin Partido	14	3	0	11	0
Legislaturas de los Estados	8	2	1	5	0
Órganos de gobierno	1	1	0	0	0
TOTAL	2,017	913	73	1,004	27

* **Atendidos:** estos asuntos fueron incluidos o contemplados en otros dictámenes.

Fuente: Gaceta Parlamentaria del Senado y Sistema de Información Legislativa (SIL), corte de datos al 18 de Julio de 2012.

Cuadro 10. Puntos de acuerdo presentados y turnados a comisiones de la Cámara de Diputados
LXI Legislatura (septiembre 2009 - abril 2012)

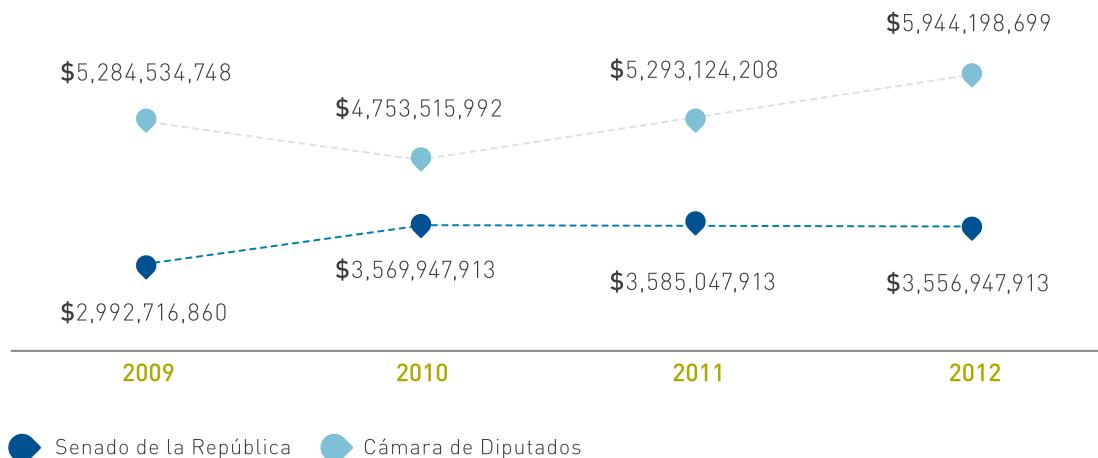
Proponente	Turnados	Aprobados	Desechados	Resueltos	Pendientes
PRI	2,015	468	403	479	665
PAN	964	306	244	45	369
PRD	961	274	180	176	331
Senadores	815	513	13	44	245
PVEM	217	95	59	8	55
PT	149	44	62	6	37
Conjuntas	103	34	24	8	37
PANAL	94	33	29	11	21
MC	37	3	9	4	21
Sin Partido	6	1	3	0	2
TOTAL	5,361	1,771	1,026	781	1,783

Fuente: Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL), "Estadístico de Proposiciones presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura", corte de datos al 18 de Julio de 2012.

¿Cuánto cuesta el Congreso Mexicano?

En 2012 el Congreso mexicano tendrá un costo presupuestal de aproximadamente 9 mil 500 millones de pesos. Se trata de un incremento de 25 por ciento con respecto a 2010, el primer año completo de la LXI Legislatura. Ese aumento fue exclusivamente de la Cámara de Diputados, ya que el Senado tuvo incluso una ligera disminución de 13 millones de pesos.

Gráfica 11. Presupuesto aprobado total al Poder Legislativo (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Los gastos autorizados en servicios personales (Capítulo 1000) mostraron un incremento en ambas cámaras entre 2010 y 2011. Hay dos motivos para ello: el primero es el aumento de plazas (se ocuparon 92 plazas más en el Senado de la República y 496 en la Cámara de Diputados). El segundo, la incorporación al ISSSTE del personal de honorarios y el incrementó de 4.8 por ciento al salario del personal operativo de base, sindicalizado y de confianza.

Cuadro 11. Presupuesto ejercido en servicios personales ^a

Cámara	2009	2010	2011	2012 ^b
Senadores	1,326,473,022	1,375,002,480	1,497,790,652	1,359,187,100
Diputados	2,911,842,869	2,950,473,319	3,176,021,133	2,832,044,691

Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas

^a Los servicios personales incluyen sueldos, prestaciones, estímulos, primas, entre otros conceptos.

^b Los montos de 2012 son los recursos autorizados.

En el rubro de *bienes muebles e inmuebles* (Capítulo 5000) que incluye vehículos y equipo de transporte hay un comportamiento inestable, ya que en ambas cámaras se redujo el gasto en más del 50 por ciento durante 2010, pero se incrementó de manera significativa al año siguiente: en la Cámara de Diputados pasó de 28 millones 670 mil pesos a 31 millones 199 mil pesos, en tanto que en el Senado pasó de 10 millones 657 mil pesos a 33 millones 925 mil pesos.

En el *rubro de obra pública* (Capítulo 6000) destaca la creación del fideicomiso para construir la nueva sede del Senado de la República. Durante los últimos cuatro años se ejercieron los siguientes montos: en el año 2009 se otorgaron 410 millones de pesos, en 2010 fueron 851 millones 200 mil pesos y, en 2011 fueron, 602 millones 759 mil pesos. Para el presente ejercicio fiscal se tienen presupuestados 50 millones de pesos más.

Los Grupos Parlamentarios

De acuerdo con la *Norma para regular la Transferencia y Control de Recursos financieros asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados*, los coordinadores parlamentarios tienen la obligación de presentar un informe cuatrimestral para dar a conocer el uso y destino de las subvenciones o recursos que se entregan a los partidos políticos.¹⁰

A pesar de que éste es uno de los temas que más preocupan a la ciudadanía, se ha avanzado poco en hacer transparente el uso de estos recursos. El artículo 18 de la citada Norma determina que la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados es el órgano responsable de proteger dicha información “y de proceder a su reserva”, lo cual favorece la opacidad.

En el mismo sentido, el referido ordenamiento señala que la Contraloría realizará informes semestrales y anuales “sobre el estado general de la administración de las Subvenciones otorgadas a los Grupos Parlamentarios, *sin alusiones específicas por Grupo*, e informará a la Presidencia de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”.

La asignación de estos recursos a través de la Sub partida 3827 cobra mayor relevancia al considerar los grandes montos que escapan a la rendición de cuentas. Tan sólo en la LXI Legislatura, los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron en total 1 mil 910 millones de pesos. Los partidos que más recursos recibieron fueron el PRI y el PAN [Cuadro 12].

Cuadro 12. Asignaciones a los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados
(Miles de pesos)

Partido	2009 (sep-dic)	2010	2011	2012 (ene-abr)	TOTAL
PRI	68,421	260,690	329,323	167,213	825,647
PAN	61,624	183,592	186,391	103,664	535,271
PRD	18,969	90,349	89,143	54,384	252,845
PVEM	12,795	33,799	36,984	23,126	106,704
PT	9,403	24,605	27,836	15,148	76,992
PANAL	7,673	17,561	19,408	12,247	56,889
MC	6,480	18,881	19,149	11,563	56,073
TOTAL	185,365	629,477	708,234	387,345	1,910,421

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes cuatrimestrales presentados por los Grupos Parlamentarios que se encuentran publicados en la Gaceta Parlamentaria.

¹⁰ La información se encuentra publicada en la Gaceta Parlamentaria, pero los datos ahí presentados no se encuentran desagregados y no incluyen las razones o justificaciones de los gastos realizados

Por lo que se refiere a las asignaciones que se reparten en el Senado, la información disponible en la página de internet sólo muestra un dato: que se reparten mensualmente 34 millones 619 mil pesos en total, lo que equivale a 415 millones 428 mil pesos al año. No hay información fácilmente accesible vía internet para conocer el destino de esos recursos.

La dieta de los legisladores

Los legisladores percibieron una dieta neta mensual de \$ 121,700 para los senadores y \$75 mil 457 pesos para los diputados. Adicionalmente tienen las siguientes prestaciones:

- > Gratificación de fin de año equivalente a 40 días de dieta.
- > Seguro de Gastos Médicos Mayores, cuya suma asegurada es de 1500 salarios mínimos generales mensuales en el D.F., y seguridad social (ISSSTE, FOVISSSTE y SAR).
- > Seguro de vida, que para los senadores es de 40 meses de dieta bruta.
- > Fondo de ahorro para los diputados, que consiste en la aportación institucional de hasta un 12% de la dieta bruta mensual en función de la aportación del legislador.
- > Seguro de separación individualizado para los senadores, que se constituye con aportaciones del 10% de la dieta por parte de los Senadores y del Órgano Legislativo, más los rendimientos que se generen.
- > Además, los diputados cuentan con los siguientes apoyos económicos: 45 mil 786 pesos para sus tareas legislativas y 28 mil 772 pesos para sus actividades de atención y gestión ciudadana.

Sección 2

Los grupos parlamentarios

En esta sección se aborda el funcionamiento de los grupos parlamentarios a través de cuatro indicadores: asistencia a las sesiones del Pleno, participación en las votaciones, unidad partidista e intervenciones ante el Pleno. Este conjunto de indicadores permiten conocer y entender de mejor forma el comportamiento y la toma decisiones al interior del Congreso.

Presencia en las sesiones.

Asistir a las sesiones del congreso es una de las acciones más importantes y simbólicas del trabajo legislativo. Otras actividades como las reuniones de comisiones o los viajes de trabajo en ocasiones limitan el número de veces que un legislador asiste a los trabajos del Pleno, pero en una situación ideal se espera que los representantes asistan a todas las sesiones.

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.¹¹ 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 “Presencia” como una forma de medir la presencia física de los legisladores en las sesiones.

$$\text{Presencia por partido en las sesiones} = \frac{\text{suma de asistencias por cédula y sistema del partido}}{\text{suma de asistencias por cédula, sistema, inasistencias, inasistencias justificadas, permisos de mesa directiva, comisiones oficiales del partido}}$$

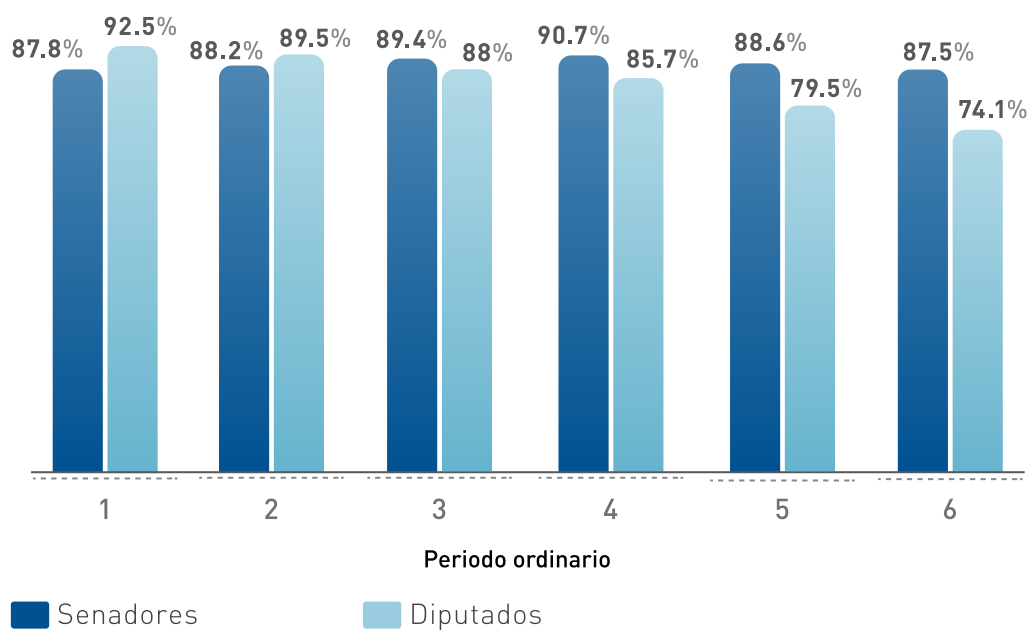
Para calcular el porcentaje de presencia en las sesiones se tomó en cuenta el registro de 176 sesiones para el Senado de la República y 198 para la Cámara de Diputados.¹²

El Senado promedió 88.6 por ciento de presencia en las sesiones durante la legislatura y la Cámara de Diputados 84.9 por ciento. Ésta última alcanzó su nivel más bajo durante el sexto periodo, con una presencia promedio del 74 por ciento. En la Gráfica 12 se observa la presencia en las sesiones por periodo ordinario en cada cámara.

¹¹ De conformidad con el Reglamento de la Cámara de Diputados

¹² Para el Senado se utilizaron los registros de asistencia de las sesiones ordinarias y solemnes publicadas en la Gaceta Parlamentaria del 03 de septiembre de 2009 al 26 de abril de 2012. En Diputados se contabilizaron las sesiones del 01 de septiembre de 2009 al 30 de abril de 2012

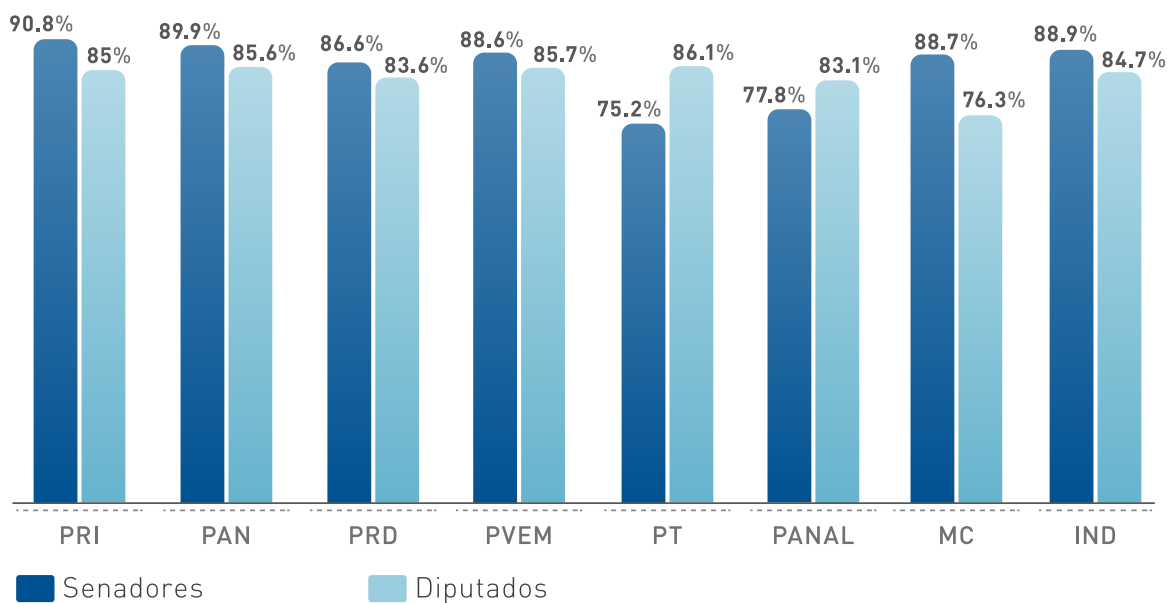
Gráfica 12. Porcentaje promedio de Presencia por periodo ordinario
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado, apartado acta de la sesión anterior e INFOPAL, apartado de "Asistencias de diputados integrantes de la LXI Legislatura, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año".

En el Senado los grupos parlamentarios registraron una presencia muy similar entre sí, cercana al promedio de 88.6 por ciento, con excepción del PT y PANAL que tuvieron una presencia promedio de 75.2 y 77.8 por ciento, respectivamente. En la Cámara de Diputados el PT fue el partido que registró la mayor presencia, con 86.1 por ciento [Gráfica 13].

Gráfica 13. Porcentaje promedio de Presencia por partido
LXI Legislatura (2009-2012)

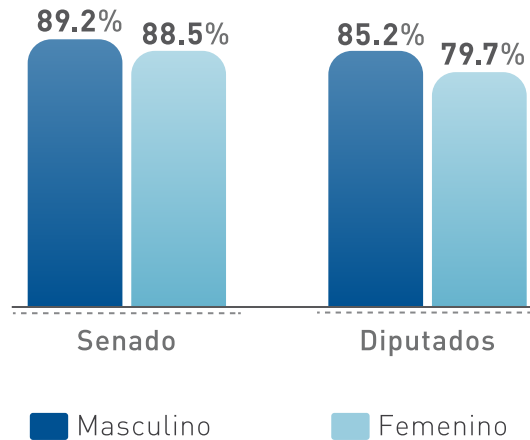


Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado, apartado acta de la sesión anterior e INFOPAL, apartado de "Asistencias de diputados integrantes de la LXI Legislatura, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año".

Caja Informativa 1

No existen diferencias significativas en la presencia de hombres y mujeres en las sesiones del Senado y de la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura (2009 - 2012).

Gráfica 14. Porcentaje promedio de Presencia por género
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado, apartado acta de la sesión anterior, e INFOPAL, apartado de "Asistencias de diputados integrantes de la LXI Legislatura, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año".

Participación en las Votaciones

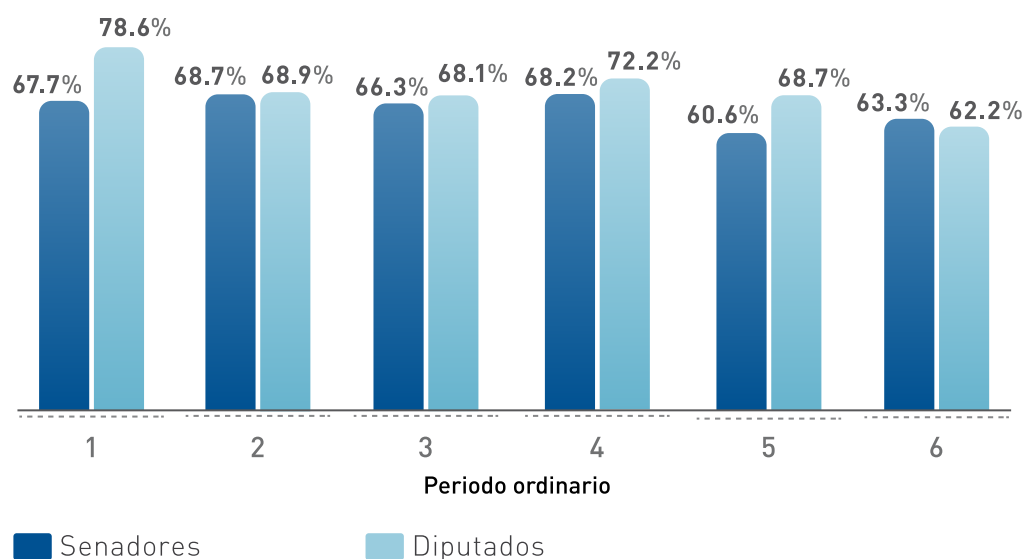
La participación en las votaciones es un indicador muy relevante porque se trata del acto singular más representativo en el trabajo plenario por medio del cual un representante cumple sus obligaciones legislativas. Es a través del voto que los legisladores expresan su opinión y apoyo a diferentes temas, que pueden estar alineados con los intereses y demandas de sus representados, de sus partidos o con los de otros grupos de interés.

La participación en las votaciones se calcula a partir de la proporción de votos realizados con relación al tamaño de cada grupo parlamentario (ver apéndice metodológico).

Participación en las votaciones del grupo parlamentario = (Suma de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación) / Total de integrantes del grupo parlamentario).

Durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) el Senado promedió 65.8 por ciento de participación en las votaciones y la Cámara de Diputados 68.7 por ciento. En la gráfica 15 se muestra la participación por periodo ordinario de sesiones.

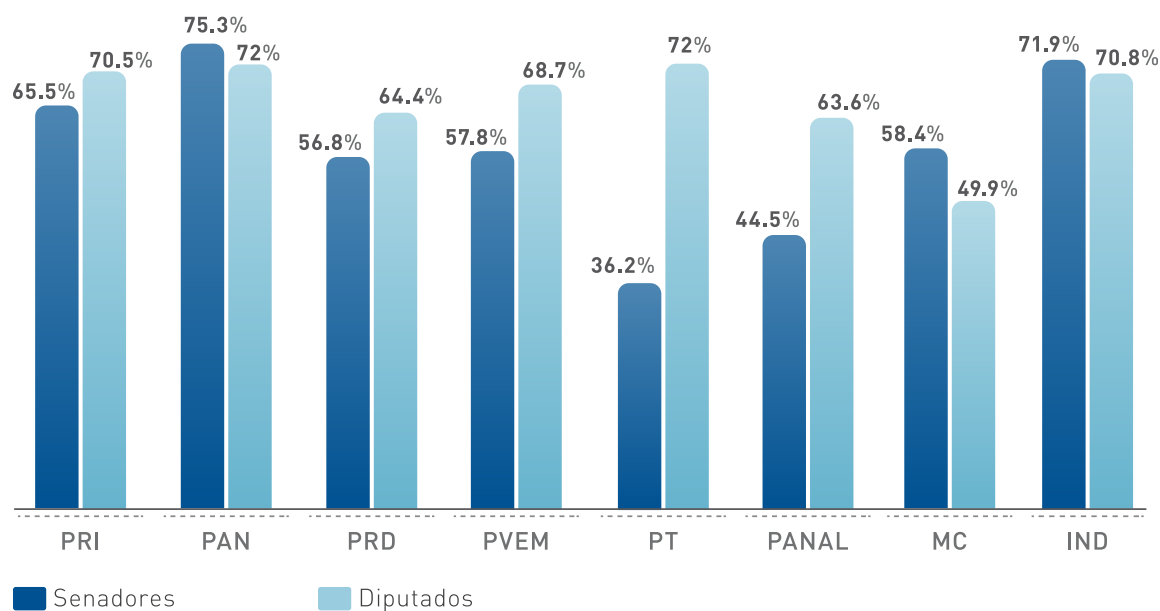
Gráfica 15. Porcentaje de promedio de Participación en las Votaciones por periodo ordinario
LXI Legislatura (2009-2012)



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.

En el Senado el PAN fue el grupo parlamentario que promedió la participación más alta con 75.3 por ciento y el PT fue el más bajo con 36.2 por ciento. En el caso de la Cámara de Diputados el PAN y el PVEM promediaron la participación más alta con 72 por ciento y el más bajo fue Movimiento Ciudadano con 49.9 por ciento (Gráfica 16)

Gráfica 16. Porcentaje promedio de Participación en las Votaciones por partido
LXI Legislatura (2009-2012)



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.

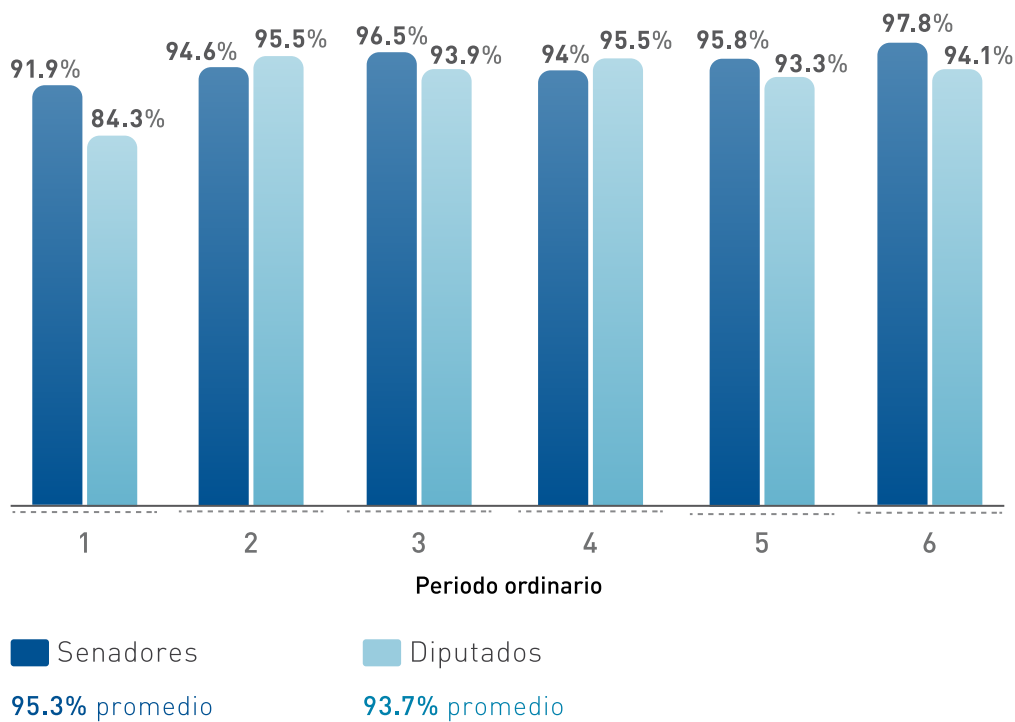
Unidad¹³

La unidad es un indicador que permite conocer la cohesión que existe en las cámaras y al interior de los grupos parlamentarios para votar iniciativas de ley, puntos de acuerdo y otros asuntos legislativos. La unidad es el producto de preferencias similares de política entre los legisladores que pertenecen a un mismo partido o la distribución de incentivos al interior de cada grupo para votar o no en bloque.

Existe alta unidad cuando la mayor parte de los legisladores votan en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstienen). En contraste, una baja unidad significa que el grupo se divide a la hora de votar. Este indicador varía entre 33 y 100 por ciento: treinta y tres por ciento significa la menor unidad posible, es decir, una división en tres porciones idénticas y cada una vota en sentido diferente (a favor, en contra y abstención). En contraste, cien por ciento significa que todos los miembros votan de manera idéntica.

Las dos cámaras mostraron un alto nivel de unidad durante la LXI Legislatura (2009 - 2012): el Senado promedió 95.3 por ciento y la Cámara de Diputados 93.7 por ciento. En ambos casos el promedio de ésta superó el 90 por ciento (Gráfica 17).

Gráfica 17. Porcentaje promedio de unidad por periodo ordinario
LXI Legislatura (2009-2012)

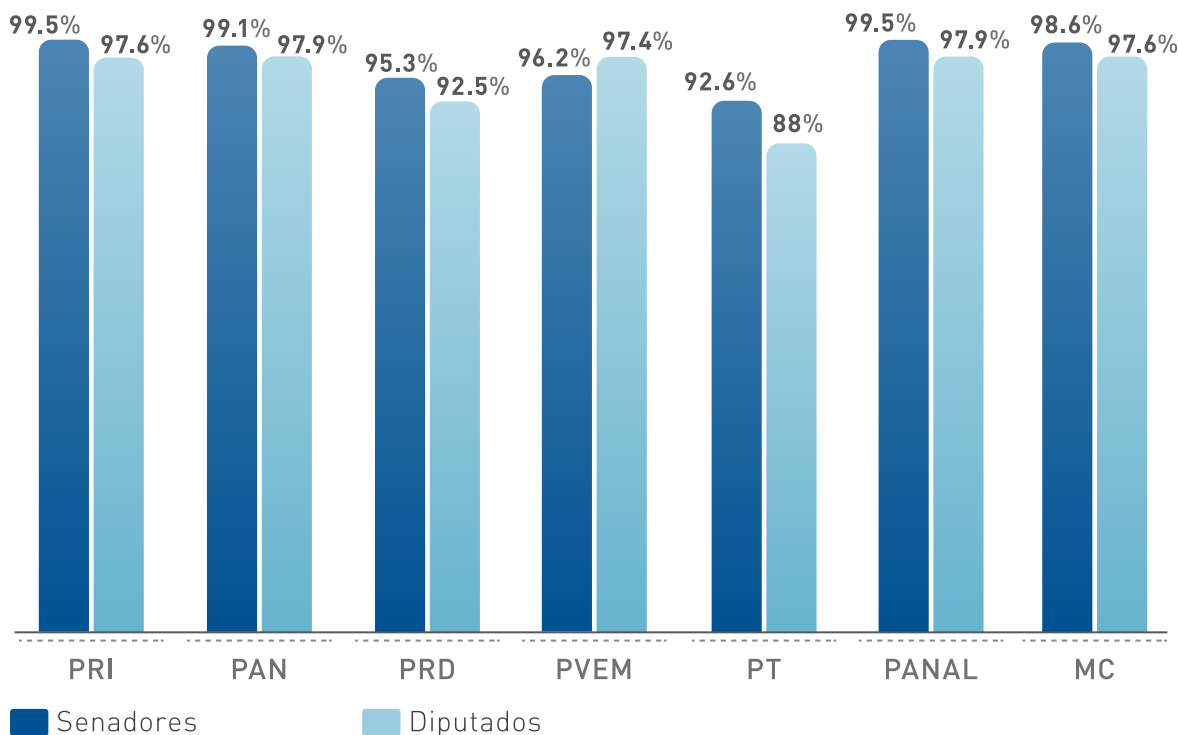


Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Votaciones registradas por el Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio automatizado agrupadas por periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias", y del Portal del Senado.

¹³ Para una descripción detallada del indicador consultar el apéndice metodológico

En la gráfica 18 se muestra la unidad por grupo parlamentario. Solamente el PT en la Cámara de Diputados promedió una unidad menor al 90 por ciento.

Gráfica 18. Porcentaje promedio de unidad partidista
LXI Legislatura (2009-2012)



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.

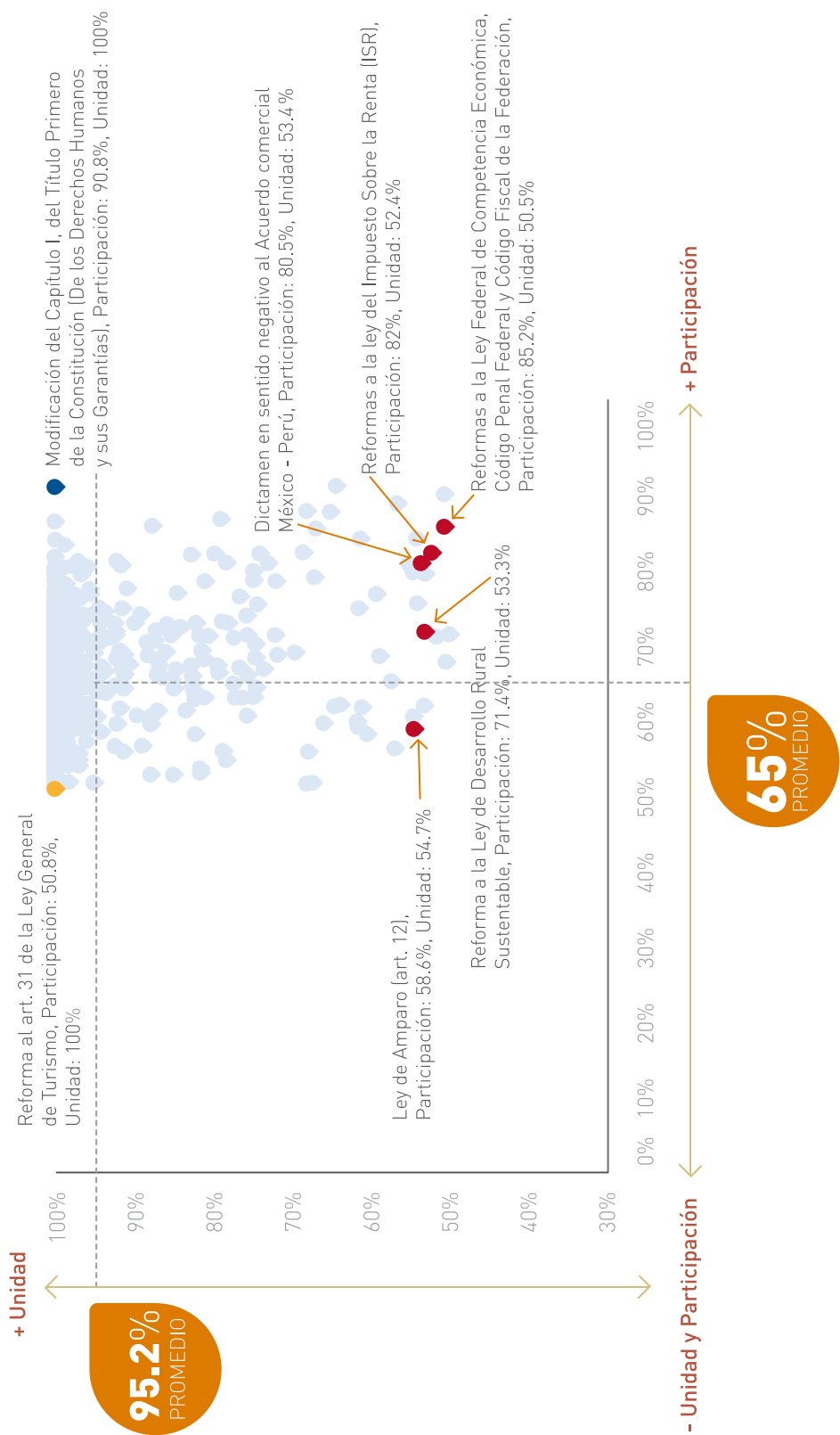
Existe un alto porcentaje de unidad en los grupos parlamentarios, pero no en todas las votaciones se registra el mismo comportamiento, lo que indica que hay temas que generan controversia y división. De la misma manera, el nivel de participación en la votación varía según su importancia. En el Senado, el 60 por ciento de las votaciones registró una unidad del 100 por ciento, mientras que en la Cámara de Diputados se alcanzó una unidad del 100 por ciento sólo en el 25.5 por ciento de las votaciones. En ambas cámaras, apenas el 3 por ciento de las votaciones tuvo una unidad menor al 60 por ciento.

En las gráficas 19 y 20 se muestra la participación y unidad para las votaciones analizadas del Senado (797) y Diputados (730). Cada punto representa una votación, el eje "X" mide la Participación y el eje "Y" la Unidad.

Las tasas de unidad y participación mencionadas anteriormente sugieren que existe una relación inversa entre la participación y la unidad en las votaciones.¹⁴ Esto quiere decir que en aquellos temas en los que existe mayor división y polémica hay una mayor propensión a participar en la votación y una menor unidad. En contraste, cuando los temas que se votan tienen un consenso amplio, la participación disminuye y la unidad es mayor, naturalmente.

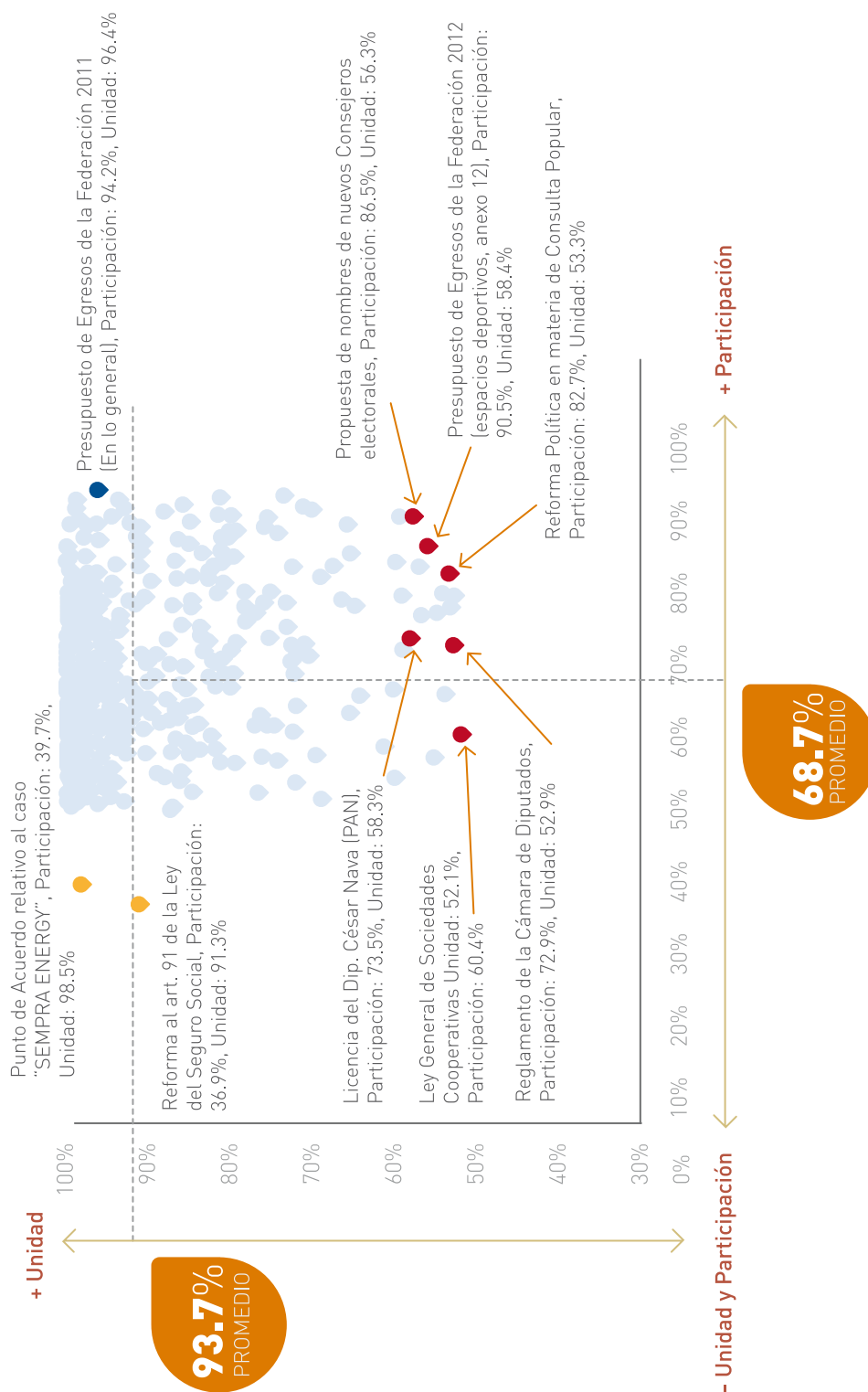
¹⁴ Existe una correlación de -0.3 entre unidad y participación en el caso del Senado y de -0.2 para Diputados

Gráfica 19. Porcentaje de unidad partidista en las votaciones del Senado
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado.

Gráfica 20. Porcentaje de unidad partidista en las votaciones de la Cámara de Diputados
LXI Legislatura (2009-2012)



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".

Las votaciones que se encuentran por debajo de la línea punteada horizontal son aquellas que mostraron una unidad por debajo del promedio, 95.2 por ciento en el Senado (gráfica 19) y 93.7 en Diputados (gráfica 20). Las votaciones con mayor división (por debajo del 60 por ciento) y más relevantes, se muestran en color rojo. Por ejemplo, una de las votaciones más divididas en el Senado se registró en la reforma de la Ley de Competencia Económica con una unidad de solo el 50.5 por ciento (Gráfica 19). En el caso de la Cámara de Diputados un ejemplo de este comportamiento fue la votación del nuevo reglamento de dicha cámara que alcanzó una unidad del 52.9 por ciento (Gráfica 20).

Las votaciones a la derecha de la línea punteada vertical en ambas gráficas son aquellas que registraron una participación por encima del promedio, 65 por ciento en el Senado y 68.7 en Diputados, esto quiere decir que fueron las votaciones con mayor participación (gráficas 19 y 20). El punto azul en la gráfica 19 representa la votación del título primero de la Constitución en materia de derechos humanos, que registró la mayor participación con 90.8 por ciento, y el punto naranja representa la votación de la reforma al artículo 31 de la Ley General de Turismo, que tuvo una participación de sólo el 50.8 por ciento, siendo la más baja registrada.

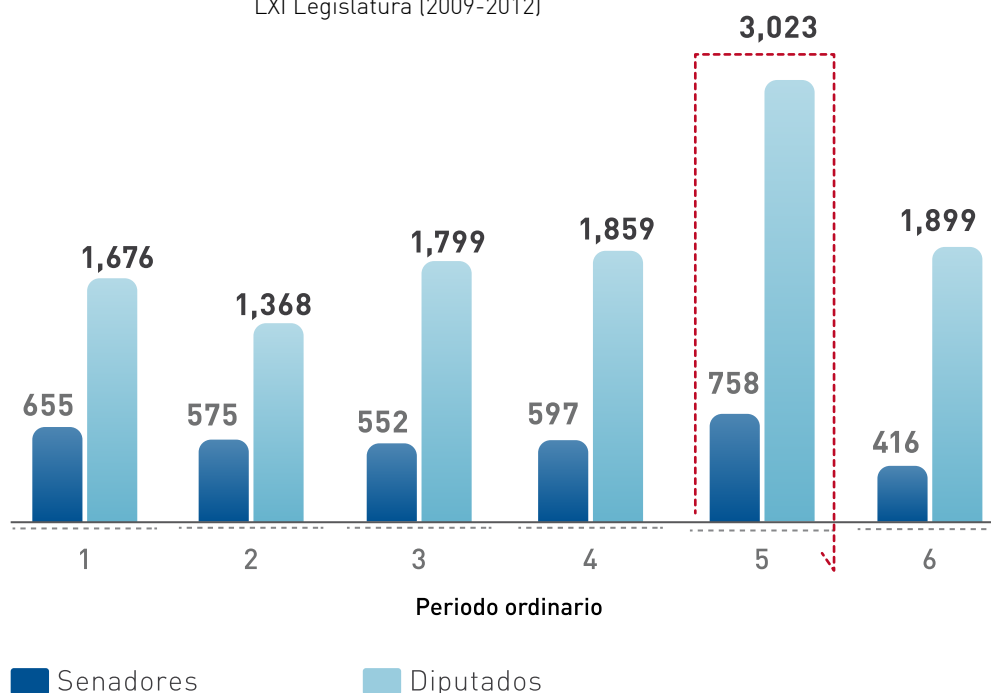
El punto azul en la gráfica 20 representa la votación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2011 que registró la mayor participación con 94.2 por ciento, y los puntos naranjas, las votaciones de un Punto de Acuerdo relativo al caso "SEMPRA ENERGY" que registró una participación del 39.7 por ciento y la reforma al artículo 91 de la Ley del Seguro Social con una participación del 36.9 por ciento, la participación más baja registrada. En ambos casos las votaciones tuvieron que repetirse por falta de quórum.

Intervenciones en el Pleno

Las intervenciones en el Pleno son las opiniones, réplicas, aclaraciones y posturas que emiten los legisladores acerca del trabajo legislativo y de los temas de coyuntura durante las sesiones. A través de ellas podemos tener una aproximación de la temática que se debate en el Congreso. Como se mencionó anteriormente, el debate de temas coyunturales (o la evasión del mismo) fue la causa de que algunas sesiones fueran suspendidas.

Durante la LXI legislatura (2009 - 2012) hubo 3,553 intervenciones en el Senado y 11,624 en la Cámara de Diputados. Ambas cámaras alcanzaron su máximo de intervenciones durante el quinto periodo ordinario de sesiones (Gráfica 21).

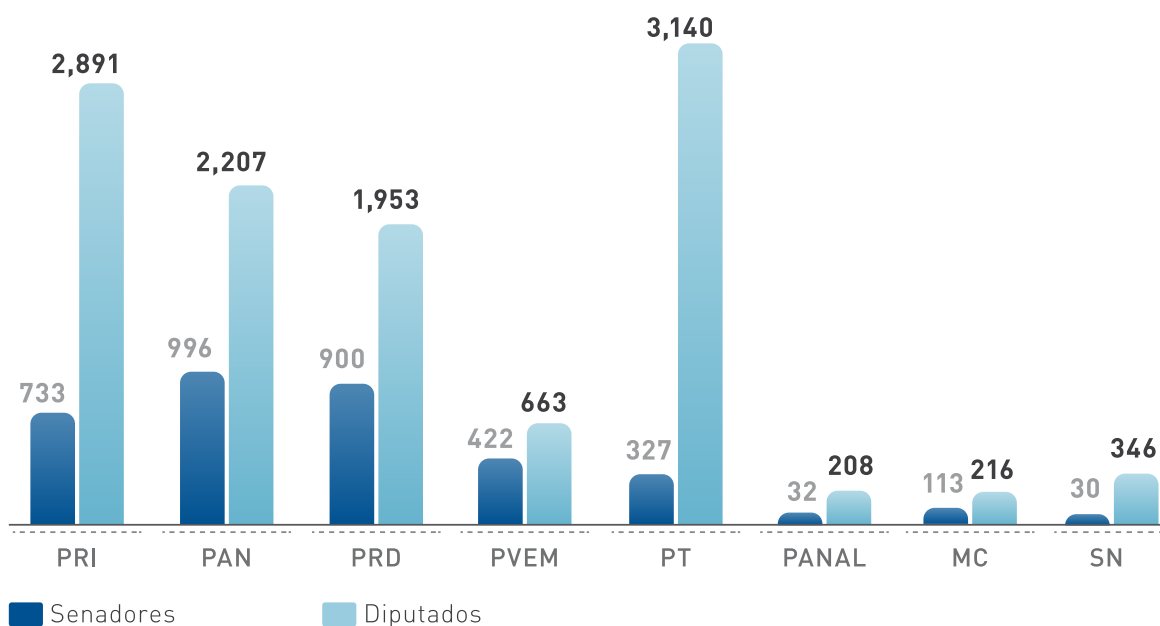
Gráfica 21. Número de intervenciones en el Pleno por periodo ordinario
LXI Legislatura (2009-2012)



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).

Entre los grupos parlamentarios, el del PAN realizó el mayor número de intervenciones en el Senado con 996. En la Cámara de Diputados resalta el elevado activismo del PT con 3,140 (Gráfica 22).

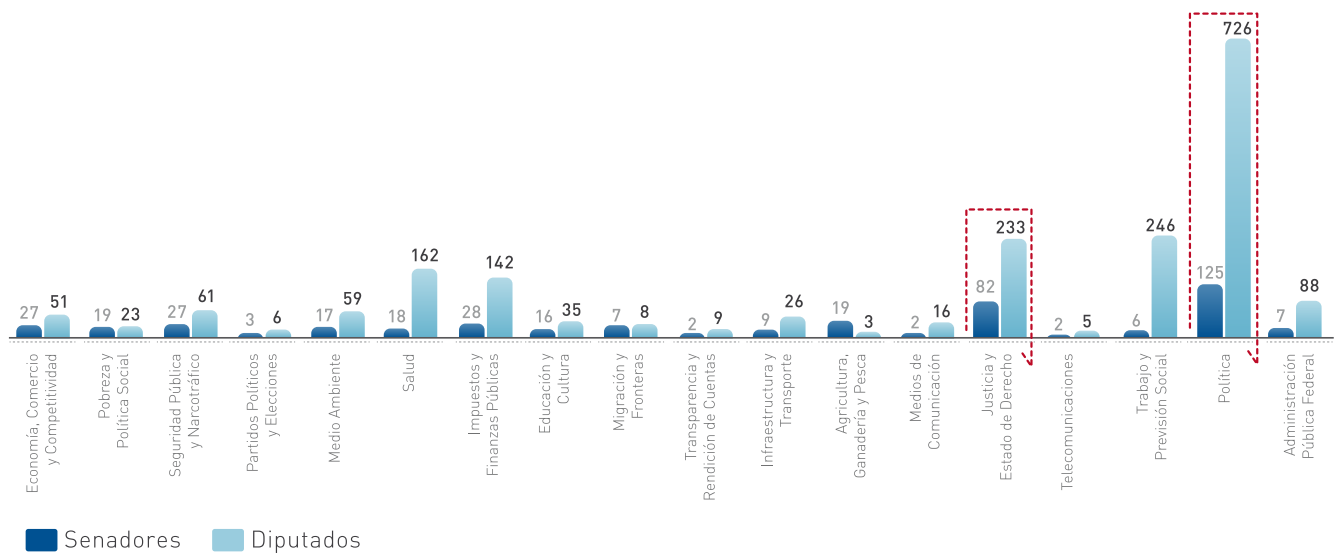
Gráfica 22. Número de intervenciones por partido
LXI Legislatura (2009-2012)



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.

Los temas¹⁵ más frecuentes de las intervenciones en el Pleno de ambas cámaras durante el sexto periodo ordinario (febrero – abril 2012) fueron Justicia y Estado de Derecho (82 intervenciones en el Senado y 233 en Diputados) y Política (125 intervenciones en el Senado y 726 en Diputados)¹⁶ (Gráfica 23).

Gráfica 23. Principales temas de las intervenciones en el Pleno
Sexto periodo ordinario (febrero – abril 2012)



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).

¹⁵ Se utilizó una clasificación temática similar a la elaborada en el apartado de iniciativas

¹⁶ Para ver la clasificación temática de las intervenciones en el Pleno durante el cuarto y quinto periodo ordinario ver Reporte Legislativo Número Uno y Dos.

Sección 3

Los legisladores

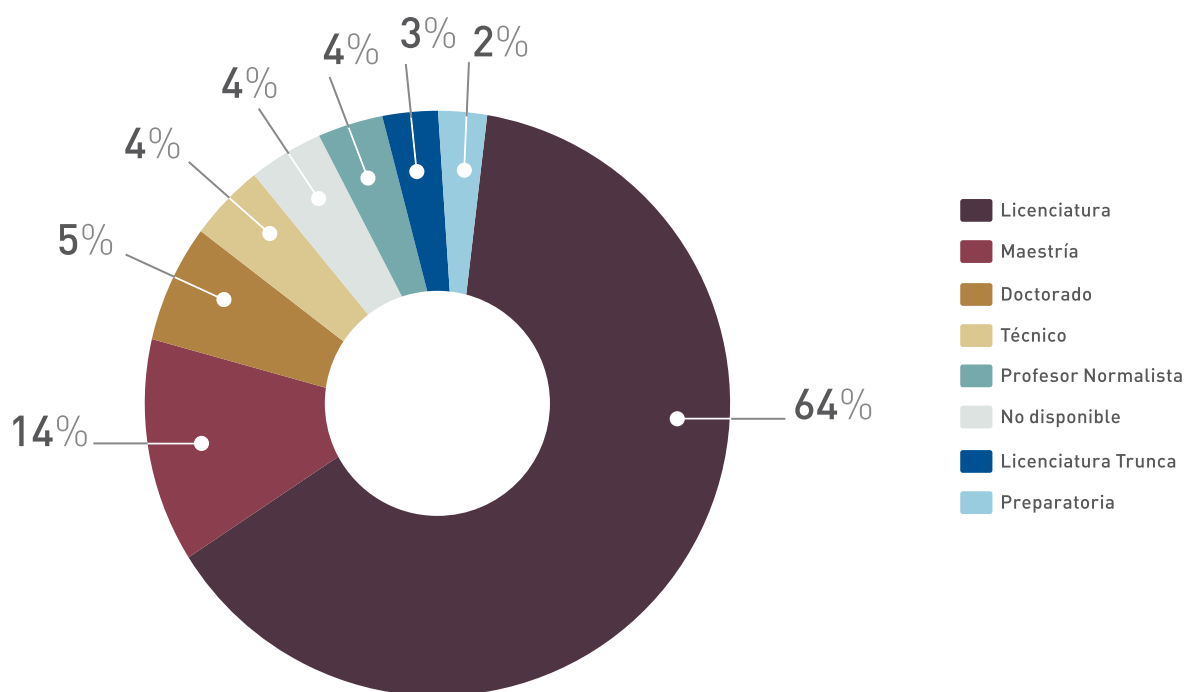
Esta sección del Reporte Legislativo analiza el comportamiento individual de los legisladores. Esta, quizá, sea la pieza más importante de rendición de cuentas, ya que permite identificar el desempeño de cada uno de los representantes. Además, permitirá establecer un parámetro del comportamiento presente y futuro de cada uno de ellos. Conocer el desempeño individual es un elemento fundamental para el desarrollo de una ciudadanía mejor informada, participativa y exigente.

¿Quiénes conformaron la actual legislatura?

El Congreso mexicano se compuso en su mayoría por el género masculino: en el Senado 76.4 por ciento y en Diputados 68.4 por ciento. Los senadores promediaron una edad de 55 años, los diputados fueron relativamente más jóvenes con un promedio de 48 años.

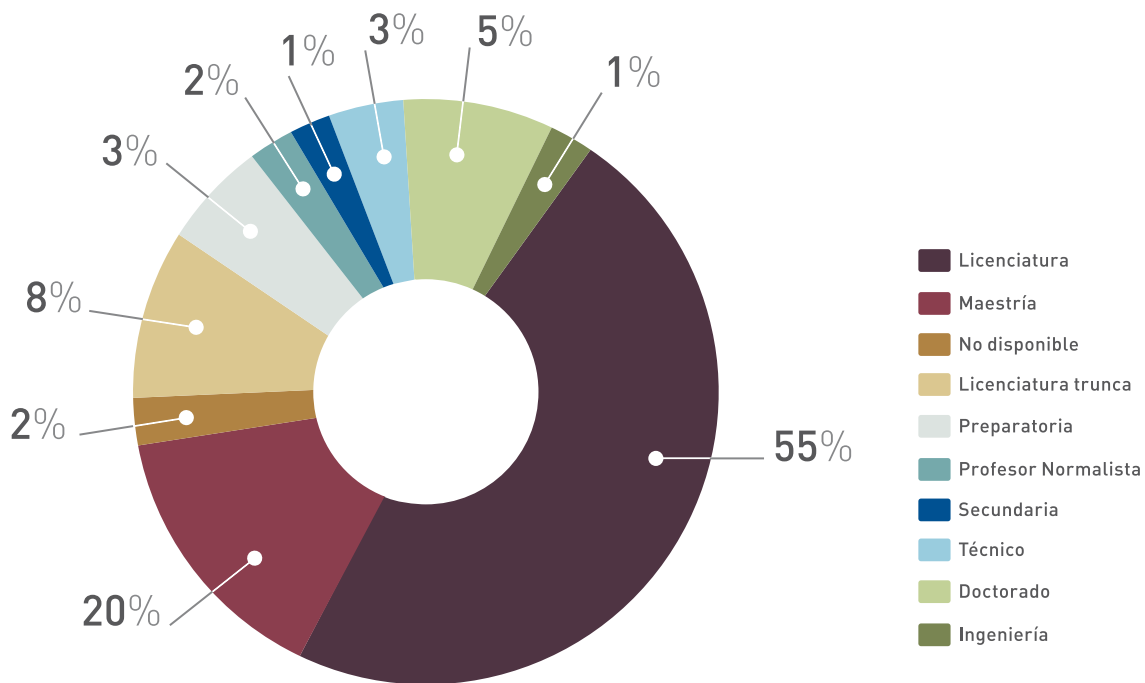
La preparación de los legisladores se ubicó principalmente en el grado de licenciatura: en el Senado 64 por ciento y en Diputados 55 por ciento (Gráficas 24 y 25).

Gráfica 24. Último grado de estudios de los senadores
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

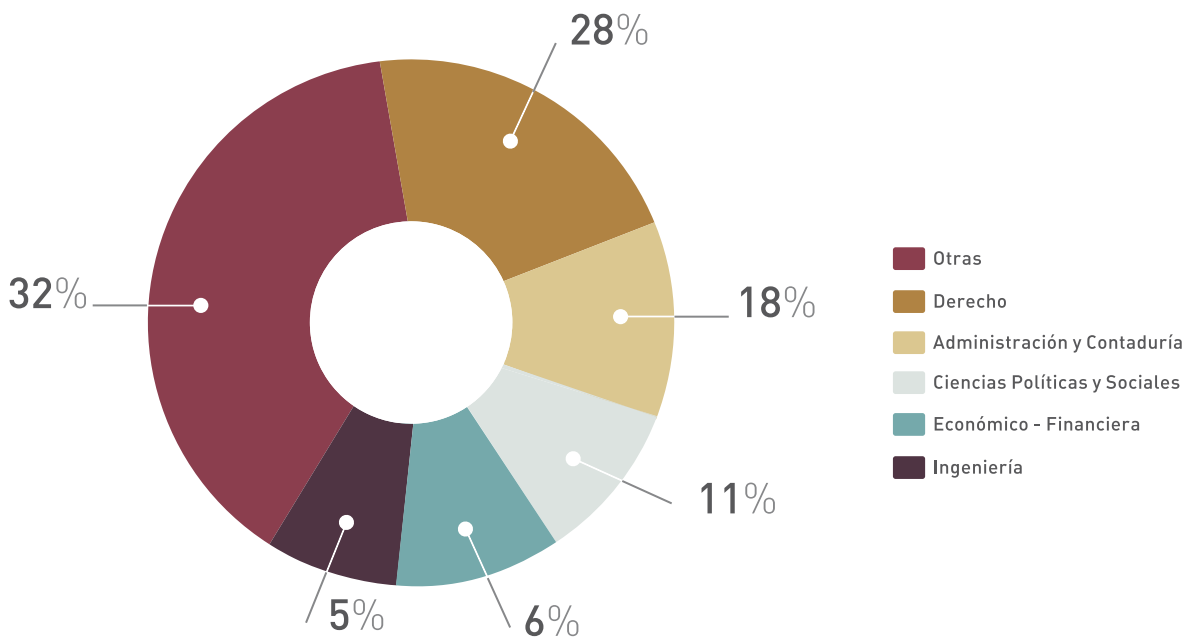
Gráfica 25. Último grado de estudios de los diputados
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

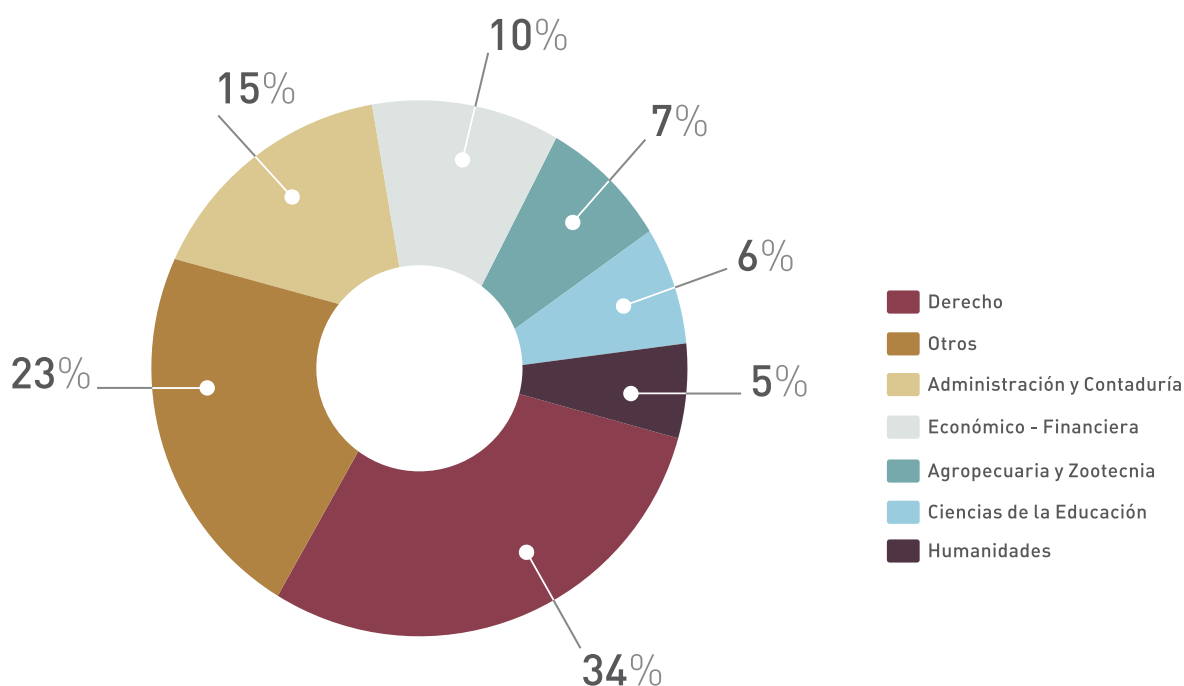
El campo de preparación más frecuente de los legisladores fue el Derecho: en el Senado 34 por ciento y en Diputados 28 por ciento (Gráficas 26 y 27).

Gráfica 26. Principales campos de preparación de los diputados
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

Gráfica 27. Principales campos de preparación de los senadores
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

Caja Informativa 2

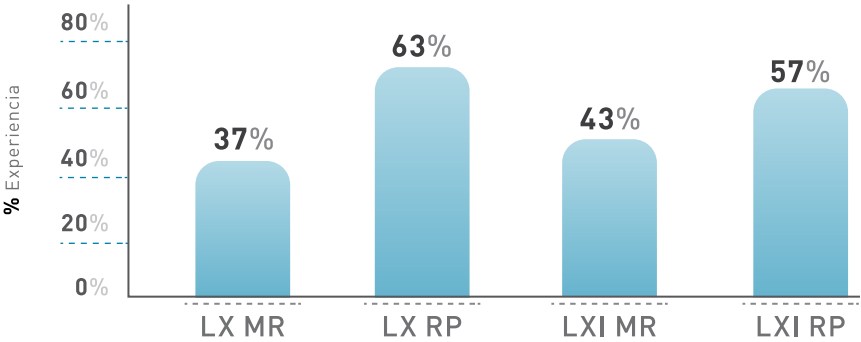
Experiencia Legislativa en la Cámara de Diputados*

Aunque la reelección legislativa inmediata se prohíbe en la Constitución desde 1933, existe la llamada “reelección no consecutiva”, que ocurre cuando un legislador ocupa el mismo cargo con al menos una legislatura intermedia. La reelección alterna facilita que al inicio de cada legislatura haya un grupo de legisladores con experiencia previa.

Una forma de medir la experiencia legislativa en la Cámara de Diputados es observar cuántos de sus legisladores ocuparon el mismo puesto con anterioridad. Aunque muchos diputados federales cuenten con experiencia como diputados locales o senadores, una definición estricta requiere que solo se contabilicen aquellos que ocuparon el mismo cargo.

Con ese criterio, la experiencia legislativa en la LXI Legislatura (2009-2012) de la Cámara de Diputados fue de 15.8 por ciento, mayor que en la anterior, que registró una tasa de 12 por ciento. Cabe subrayar que entre los diputados con experiencia legislativa hay una mayor concentración en los de representación proporcional: el 63 por ciento en la LX Legislatura, 57 por ciento en la LXI (Gráfica 28).

Gráfica 28. Distribución de Diputados con Experiencia Legislativa Previa por Principio de Elección (Por Legislatura)



Fuente: Elaboración y datos propios.

Los grupos parlamentarios con más experiencia legislativa son el PT con 36 y 57 por ciento en la LX y LXI Legislaturas, respectivamente. El PANAL con 33 y 25 por ciento y el PRI con 23 y 21 por ciento [Cuadro. 13]

Cuadro 13. Porcentaje de Diputados con Experiencia Legislativa Previa (Por Grupo Parlamentario)

Partido	LX(2006-2009)	LXI (2009-2012)
PAN	5.3%	7.7%
PRD	8.7%	7.7%
PRI	22.6%	21.4%
PVEM	23.5%	4.5%
PT	36.4%	57.1%
PANAL	33.3%	25%
TOTAL	12.0%	15.8%

Fuente: Elaboración y datos propios.

La última reforma política aprobada por la LXI Legislatura y publicada en el D.O.F. el 9 de agosto de 2012, quedó acotada por la ausencia de la reelección. Si bien las plataformas electorales de 2012 del PAN, PRD y PRI contemplan el impulso de esta figura, en la LXII Legislatura se observará si concretan los compromisos de campaña.

En este contexto Reporte Legislativo constituye la primera semilla para dar seguimiento y continuidad a la observación del desempeño individual de nuestros legisladores a lo largo del tiempo y en diferentes cámaras.

*Sección elaborada por María del Carmen Nava Polina
@MaricarmenNava | @VisionLegis

Los indicadores

En este apartado se analizará el comportamiento de los legisladores en cuatro rubros: Presencia en las sesiones, participación en las votaciones, iniciativas presentadas e intervención en las sesiones. Debemos tener cuidado al analizar estos datos, ya que ninguno de los indicadores por sí mismo hace referencia a un buen o mal desempeño legislativo. Estos indicadores deben de comprenderse de forma integral.

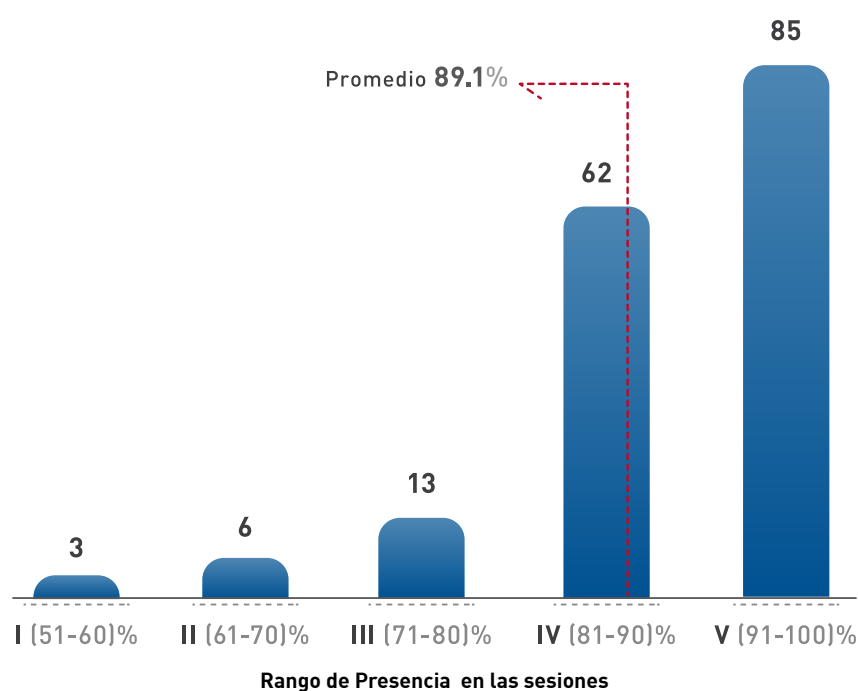
Presencia en las sesiones

El porcentaje de presencia individual en las sesiones es la suma de las asistencias por cédula y por sistema con respecto al número de sesiones que cada legislador fue activo (estuvo en funciones). Para calcular el porcentaje de presencia en las sesiones se tomó en cuenta el registro de 176 sesiones para el Senado y 198 para la Cámara de Diputados.¹⁷

La asistencia es una condición necesaria para la participación activa de los legisladores en los trabajos del Pleno, pero no es suficiente. Con frecuencia asistir a las sesiones no significa participar en la tribuna ni tampoco en las votaciones. Las gráficas 27 y 28 muestran el porcentaje de presencia en las sesiones por legislador. La altura de cada barra indica el número de legisladores por cada uno de los intervalos.

El porcentaje promedio de asistencia individual a las sesiones del Senado durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) fue de 89.1 (Gráfica 29). Destaca que 85 senadores estuvieron presentes entre el 91 y 100 por ciento de las sesiones, pero solamente el senador José González Morfín (PAN) asistió a las 176 sesiones (cuadro 11). El legislador que menos asistió fue David Jiménez Rumbo (PRD) que registró 56.3 por ciento (Cuadro 12).

Gráfica 29. Distribución del porcentaje de presencia por Senador LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado.

¹⁷ Para el Senado se utilizaron los registros de asistencia de las sesiones ordinarias y solemnes publicadas en la gaceta parlamentaria del 03 de septiembre de 2009 al 26 de abril de 2012. En Diputados se contabilizaron las sesiones del 01 de septiembre de 2009 al 30 de abril de 2012. Para ambos casos solamente se tomaron en cuenta a los legisladores que estuvieron en activo durante más de 100 sesiones.

Los cuadros 14 y 15 muestran a los legisladores con mayor y menor porcentaje presencia en las sesiones del Senado durante la LXI Legislatura.

Cuadro 14. Senadores con mayor presencia en las sesiones LXI Legislatura

Número	Nombre	Partido	% Presencia
1	José González Morfín	PAN	100.0%
2	Heladio Ramírez López	PRI	99.4%
3	Melquiades Morales Flores	PRI	98.9%
4	Francisco Arroyo Vieyra	PRI	98.3%
5	Carlos Navarrete Ruiz	PRD	98.3%
6	Alfonso Elías Serrano	PRI	98.2%
6	Alberto Cárdenas Jiménez	PAN	98.2%
7	Ramón Muñoz Gutiérrez	PAN	97.7%
7	Pablo Gómez Álvarez	PRD	97.7%
7	Ricardo Torres Origel	PAN	97.7%
7	Adolfo Toledo Infanzón	PRI	97.5%
7	Javier Orozco Gómez	PVEM	97.2%
8	Manlio Fabio Beltrones Rivera	PRI	96.6%
8	Renán Zoreda Novelo	PRI	96.6%
8	Carlos Aceves del Olmo	PRI	96.6%
8	Jorge Legorreta Ordorica	PVEM	96.6%
9	Juan Bueno Torio	PAN	96.5%
9	Gabriela Ruiz del Rincón	PAN	96.5%
9	José Zapata Perogordo	PAN	96.5%
10	Ramiro Hernández García	PRI	96.4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado.

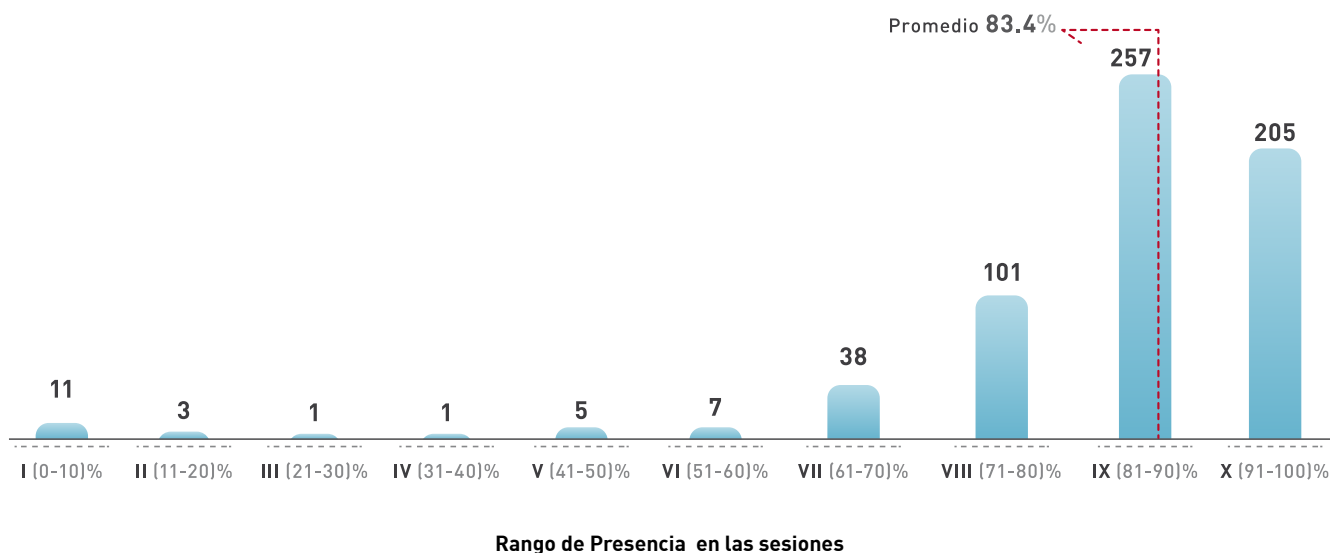
Cuadro 15. Senadores con menor presencia en las sesiones LXI Legislatura

Número	Nombre	Partido	% Presencia
1	David Jiménez Rumbo	PRD	56.3%
2	Francisco Obregón Espinoza	PT	66.3%
2	Alberto Anaya Gutiérrez	PT	66.3%
3	Josefina Cota Cota	PRD	67.5%
4	Ángel Alonso Díaz Caneja	PAN	67.6%
5	Francisco Berganza Escorza	PANAL	67.7%
6	Rafael Moreno Cárdenas	PRI	69.8%
7	Nohemí Menchaca Castellanos	PVEM	72.8%
8	Marko Cortés Mendoza	PAN	73.1%
8	Rosario Green Macías	PRI	73.6%
8	Carmen Fonz Sáenz	PRI	73.7%

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado.

El porcentaje promedio de asistencia individual a las sesiones de la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) fue de 83.4 (Gráfica 30). Destaca que 205 Diputados estuvieron presentes entre el 91 y 100 por ciento de las sesiones, pero solamente los legisladores Pablo Escudero Morales (PVEM) y Jaime Vázquez Aguilar (Sin partido) asistieron a las 198 sesiones. La legisladora que menos asistió fue María Estela De la Fuente Dagdug (PRI) que registró 39 por ciento (Cuadro 16).

Gráfica 30. Distribución del porcentaje de presencia por Diputado
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

Cuadro 16. Diputados con menor presencia en las sesiones LXI Legislatura (2009-2012)

Número	Nombre	Partido	% Presencia
1	María Estela De la Fuente Dagdug	PRI	39.0%
2	Héctor Ramírez Puga Leyva	PRI	48.0%
3	Jaime Álvarez Cisneros	MC	51.5%
4	Graciela Ortiz González	PRI	53.3%
5	Jorge Kahwagi Macari	PANAL	57.6%
6	Eviel Pérez Magaña	PRI	59.2%
6	Jorge Romero Romero	PRI	59.6%
7	Ana Lobato Ramírez	SN	60.1%
8	Sergio Gutiérrez Villanueva	PRD	61.1%
9	Jorge Franco Vargas	PRI	61.6%
9	Luis Guevara Cobos	PRI	61.6%
10	Rolando Bojórquez Gutiérrez	PRI	62.6%
11	Mauricio Toledo Gutiérrez	PRD	62.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

Participación en las votaciones

No todos los legisladores que asisten a las sesiones del Pleno participan de forma activa en las votaciones. Existe una diferencia de 22.8 entre el porcentaje de presencia en las sesiones y la participación en las votaciones del Senado y de 16.2 en la Cámara de Diputados. Esto quiere decir que algunos legisladores cumplen con sus obligaciones de manera incompleta.

Para medir la participación individual en las votaciones se tomó en cuenta el número de votos emitidos (a favor, en contra o abstención) en proporción del número de votaciones en las que pudo participar un legislador de acuerdo a su periodo de actividad.

Participación en las votaciones individual = (Suma de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación) / Total de votaciones como legislador activo)

Por ejemplo, si un legislador durante su periodo activo pudo participar en 10 votaciones, pero sólo emitió 3 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones y estuvo ausente en 7 ocasiones tendrá una participación del 30 por ciento.

Participación en las votaciones: $(3+0+0) / 10 = .3$

El porcentaje promedio de participación individual en las votaciones del Senado durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) fue de 66.1. Destaca que el legislador Héctor Pérez Plazola (PAN) registró el porcentaje más alto con 96 por ciento. El legislador que menos participó fue Alberto Anaya Gutiérrez (PT) que registró 20.1 por ciento (Cuadro 17).

Cuadro 17. Senadores con menor participación en las votaciones¹⁸
LXI Legislatura (2009-2012)

Número	Nombre	Partido	% Participación en las votaciones
1	Alberto Anaya Gutiérrez	PT	20.1%
2	David Jiménez Rumbo	PRD	20.3%
3	Graco Ramírez Garrido	PRD	24.6%
4	Francisco Berganza Escorza	PANAL	24.8%
5	Federico Döring Casar	PAN	25.1%
6	Rosario Ybarra de la Garza	PT	27.1%
7	Jorge Mendoza Garza	PRI	28.4%
8	Alejandro Moreno Cárdenas	PRI	29.9%
9	Francisco Agundis Arias	PVEM	33.9%
10	José Guadarrama Márquez	PRD	35.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

El porcentaje promedio de participación individual en las votaciones de la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) fue de 69.3. Destaca que el legislador Juan Callejas Arroyo (PRI) registró el porcentaje más alto con 98 por ciento. El legislador que menos participó fue Jorge Kahwagi Macari (PANAL) que registró 10.8 por ciento (Cuadro 18).

Cuadro 18. Diputados con menor participación en las votaciones¹⁹
LXI Legislatura (2009-2012)

Número	Nombre	Partido	% Participación en las votaciones
1	Jorge Kahwagi Macari	PANAL	10.8%
2	Juventino Castro y Castro	PRD	17.9%
3	Jaime Álvarez Cisneros	MC	18.2%
4	María Estela De la Fuente Dagdug	PRI	20.7%
5	Socorro Ramírez Hernández	SN	21.3%
6	Mauricio Toledo Gutiérrez	PRD	25.4%
7	Ángel Aguirre Herrera	PRD	25.5%
8	Porfirio Muñoz Ledo	PT	29.7%
9	Eviel Pérez Magaña	PRI	30.5%
10	Josefina Vázquez Mota	PAN	31.6%

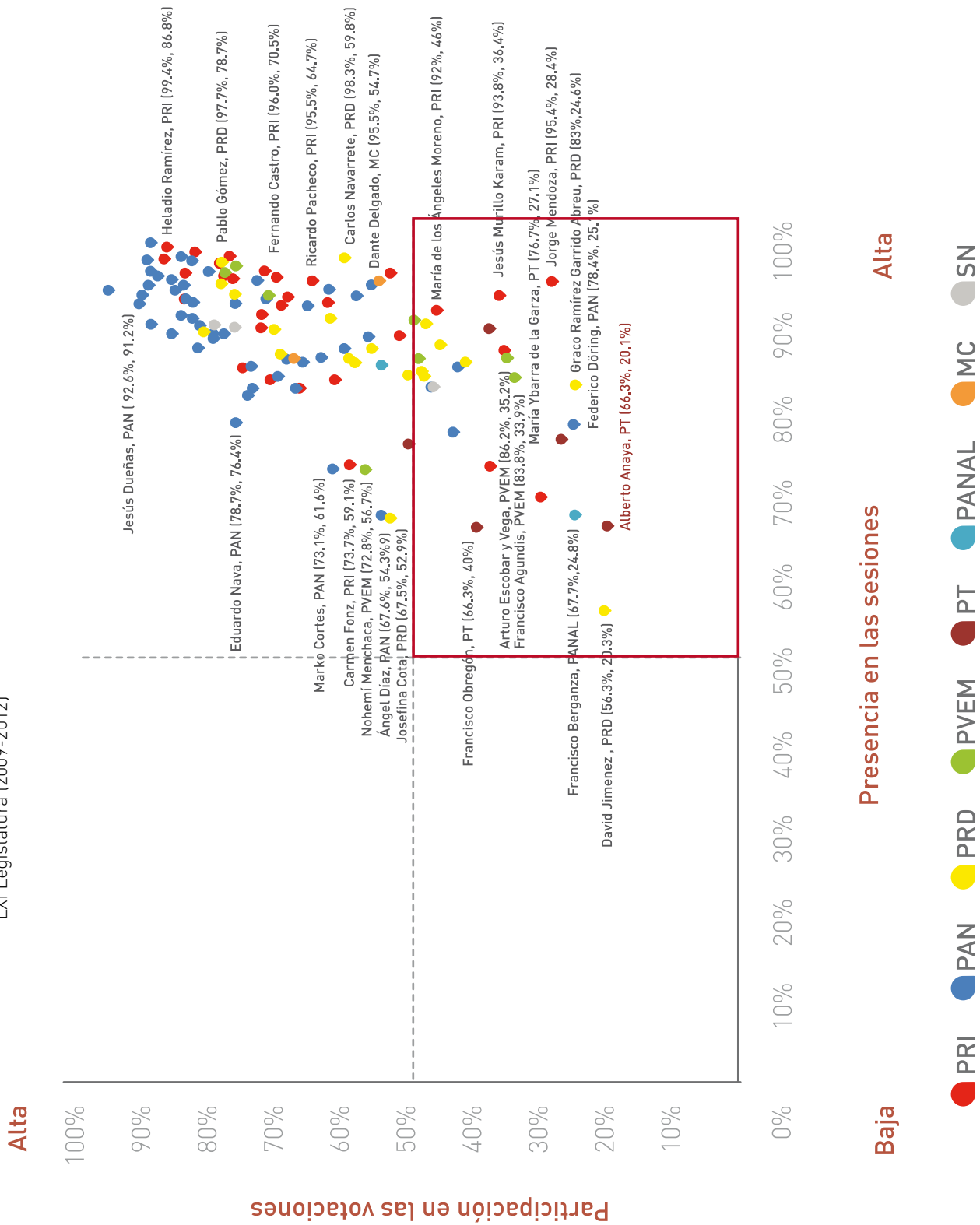
Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

Las gráficas 31 y 32 muestran las relación entre los indicadores de presencia en las sesiones (eje "X") y participación en las votaciones (eje "Y") del Senado y de la Cámara de Diputados¹⁹. Se observa que a diferentes niveles de presencia en las sesiones existen porcentajes distintos de participación en las votaciones.

¹⁸ Para el conteo de Senadores y Diputados solamente se tomaron en cuenta a los legisladores que estuvieron en activo durante más de 100 sesiones.

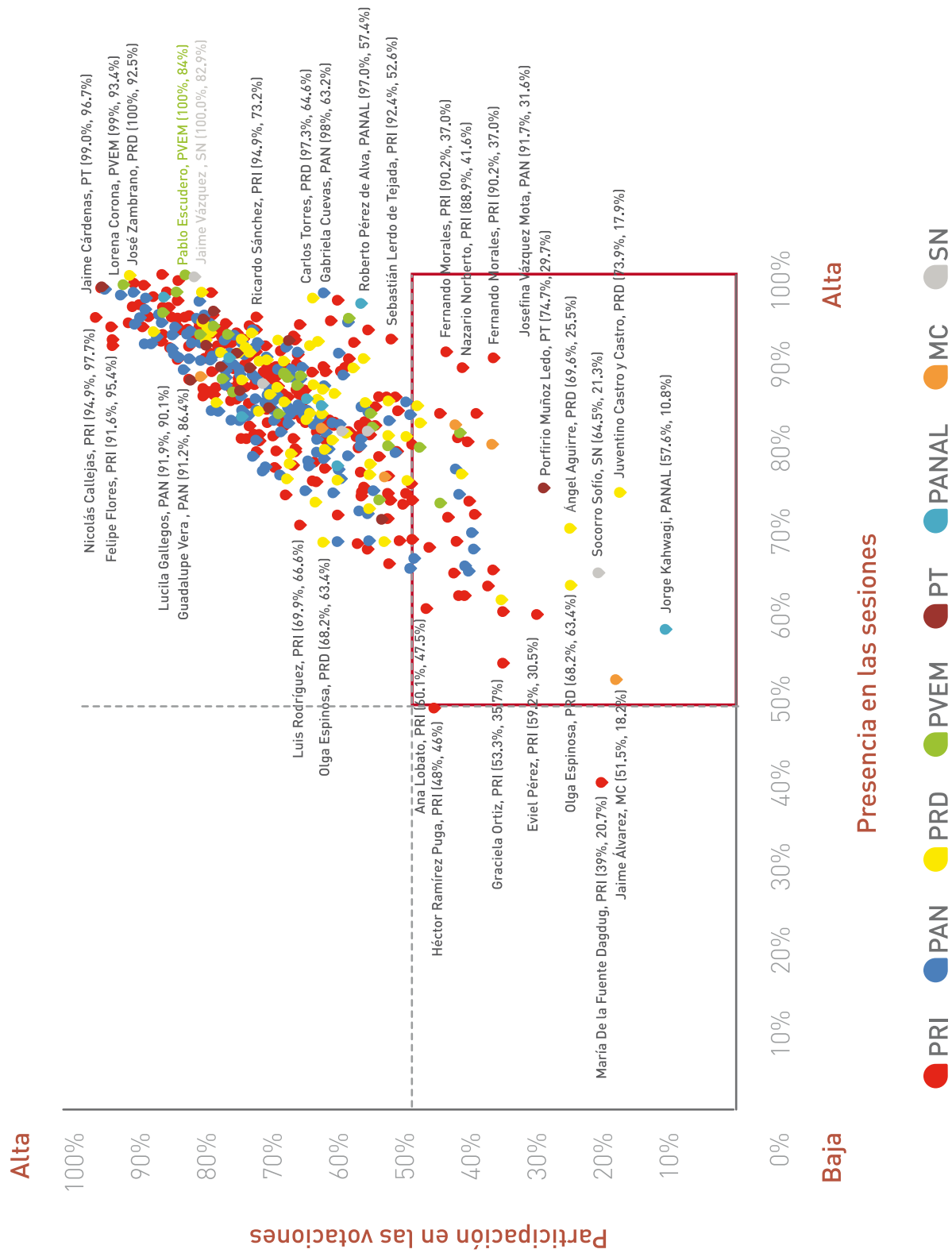
¹⁹ Existe una correlación de .59 entre la presencia en las sesiones y la participación en las votaciones del Senado de la República y la Cámara de Diputados

Gráfica 31. Presencia en las sesiones y participación en las votaciones del Senado de la República
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado.

Gráfica 32. Presencia en las sesiones y participación en las votaciones de la Cámara de Diputados
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

En el caso de algunos legisladores destaca que a pesar de asistir a las sesiones del Pleno, participan poco en las votaciones. Aquellos que se encuentran en la esquina inferior derecha muestran un comportamiento irregular ya que asisten más de lo que votan. En el caso del Senado ahí se ubican legisladores como Alberto Anaya (PT) que tuvo una presencia del 66.3 por ciento pero solo participó en el 20.1 por ciento de las votaciones. También se ubica Federico Döring (PAN) con indicadores de 78.4% y 25.1%, respectivamente (Gráfica 31). En la Cámara de Diputados están los casos de Jorge Kahwagi (PANAL) (57.6%, 10.8%) y Josefina Vázquez Mota (PAN) (91.7%, 31.6%) (Gráfica 32).

Los legisladores que se encuentran en la esquina superior derecha muestran altos porcentajes tanto de presencia en las sesiones como de participación en las votaciones, como son los casos de los senadores Héctor Pérez Plazola (94.3%, 95.7%) y José González Morfín (100% y 89.3%) del PAN (Gráfica 31). En el caso de los diputados tenemos a Jaime Cárdenas, PT (99%, 96.7%) y Nicolás Callejas, PRI (94.9%, 97.7%) (Gráfica 32).

Intervenciones en el Pleno

A nivel individual se observa un marcado activismo por un grupo de legisladores en ambas cámaras. El promedio de intervenciones por legislador en el Pleno del Senado durante la LXI Legislatura (2009 - 2012) fue de 21. Ricardo Monreal Ávila (PT) tuvo el mayor número de intervenciones con 312 (Cuadro 19). En la Cámara de Diputados el promedio fue de 18.4 intervenciones por legislador siendo Jaime Cárdenas (PT) el más activo con 996 (Cuadro 20).

Cuadro 19. Senadores con mayor número de intervenciones en el pleno
LXI Legislatura

Número	Nombre	Partido	Número de intervenciones
1	Ricardo Monreal Ávila	PT	312
2	Pablo Gómez Álvarez	PRD	218
3	Tomás Torres Mercado	PVEM	179
4	Francisco Arroyo Vieyra	PRI	113
5	Ricardo García Cervantes	PAN	113
6	Renán Zoreda Novelo	PRI	104
7	Arturo Núñez Jiménez	PRD	93
8	Nohemí Menchaca Castellanos	PVEM	92
9	Arturo Herviz Reyes	PRD	82
10	Martha Sosa Govea	PAN	73

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

Cuadro 20. Diputados con mayor número de intervenciones en el Pleno LXI Legislatura (2009-2012)

Número	Nombre	Partido	Número de intervenciones
1	Jaime Cárdenas Gracia	PT	996
2	José Gerardo Fernández Noroña	PT	739
3	Mario Di Costanzo Armenta	PT	502
4	Laura Castillo Juárez	PT	271
5	Pablo Escudero Morales	PVEM	268
6	Carlos Alberto Pérez Cuevas	PAN	250
7	Emilio Serrano Jiménez	SN	225
8	Porfirio Muñoz Ledo	PT	187
9	Miguel García Granados	PRI	161
10	Jorge Ramírez Marín	PRI	138

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.

Iniciativas presentadas²⁰

Otro indicador que es un referente del activismo político de los legisladores es el número de iniciativas presentadas. Como se mencionó anteriormente, en cada legislatura se presentan un gran número de iniciativas sin que muchas de ellas se dictaminen. Los cuadros 21 y 22 muestran a los legisladores con más iniciativas presentadas. En el Senado Adolfo Toledo Infanzón (PRI) presentó el mayor número con 131, seguido por Ricardo Monreal Ávila (PT) con 112. En la Cámara de Diputados el primer lugar lo ocupa Jorge Kahwagi Macari (PANAL) con 136 y Jaime Cárdenas Gracia (PT) con 106.²¹

Cuadro 21. Senadores con mayor número de iniciativas presentadas
LXI Legislatura (2009-2012)

Número	Nombre	Partido	Iniciativas presentadas
1	Adolfo Toledo Infanzón	PRI	131
2	Ricardo Monreal Ávila	PT	112
3	Tomás Torres Mercado	PVEM	92
4	Manuel Velasco Coello	PVEM	83
5	José García Zalvidea	PRD	78
6	Rubén Velázquez López	PRD	67
7	Francisco Herrera León	PRI	60
8	Fernando Castro Trenti	PRI	50
9	Rosalinda López Hernández	PRD	48
10	Raúl Mejía González	PRI	45

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

²⁰ Para realizar el conteo se tomaron en cuenta las iniciativas en las que el legislador fue el proponente.

²¹ Datos al 25 de julio de 2012.

Cuadro 22. Diputados con mayor número de iniciativas presentadas LXI Legislatura (2009-2012)

Número	Nombre	Partido	Iniciativas presentadas
1	Jorge Kahwagi Macari	PANAL	136
2	Jaime Cárdenas Gracia	PT	106
3	José Córdova Hernández	PRI	38
4	Arturo Zamora Jiménez	PRI	35
5	Pedro Vázquez González	PT	33
6	Leticia Quezada Contreras	PRD	32
6	Cora Pinedo Alonso	PANAL	32
7	Alfonso Ríos Vázquez	PT	31
7	Gerardo Del Mazo Morales	PANAL	31
8	María Díaz Salazar	PRI	29
9	Mary Guajardo Villarreal	PRD	28
10	Miguel García Granados	PRI	27
10	Juan Natale López	PVEM	27

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

Sección 4

Indicadores estatales

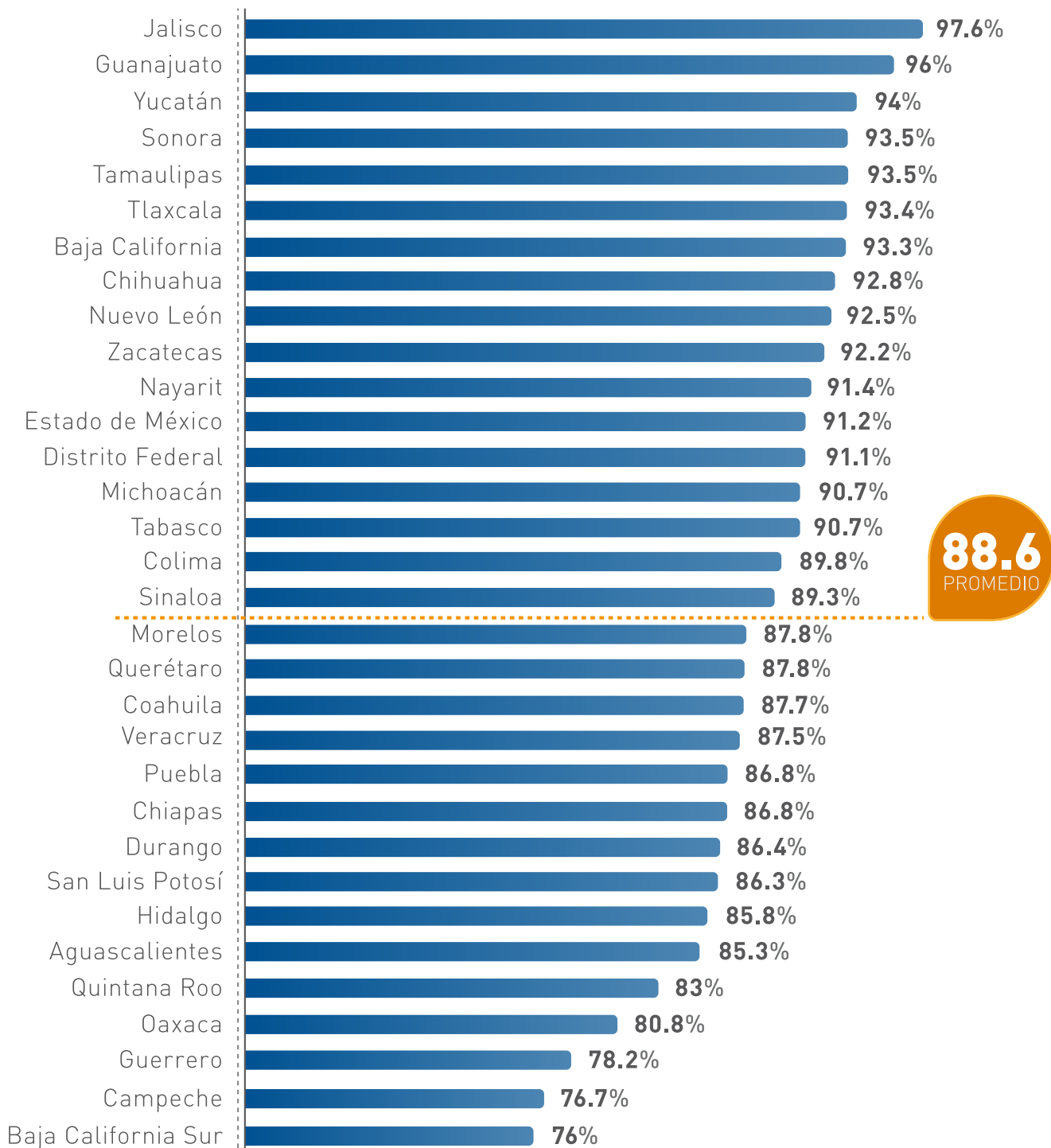
La publicación del Reporte Legislativo Uno y Dos generó el interés de conocer los indicadores por entidad federativa de representación, como otra forma de aproximarse al trabajo legislativo. Esta sección evalúa tres indicadores que miden la participación de los legisladores de acuerdo a la entidad federativa que representan: Presencia en las sesiones, participación en las votaciones e intervenciones en el Pleno.

Presencia en las sesiones.

El porcentaje promedio²² de presencia de legisladores por entidad federativa fue de 88.6 por ciento para el Senado y 83.5 para la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura (2009 - 2012). Destaca que los legisladores de Jalisco registraron el nivel de presencia más alto en el Senado con 97.6 por ciento y el más bajo los de Baja California Sur con 76 por ciento (Gráfica 33). En la Cámara de Diputados los legisladores con mayor presencia fueron los de Querétaro con 92.5 y el más bajo los de Durango con 73.3 por ciento (Gráfica 34).

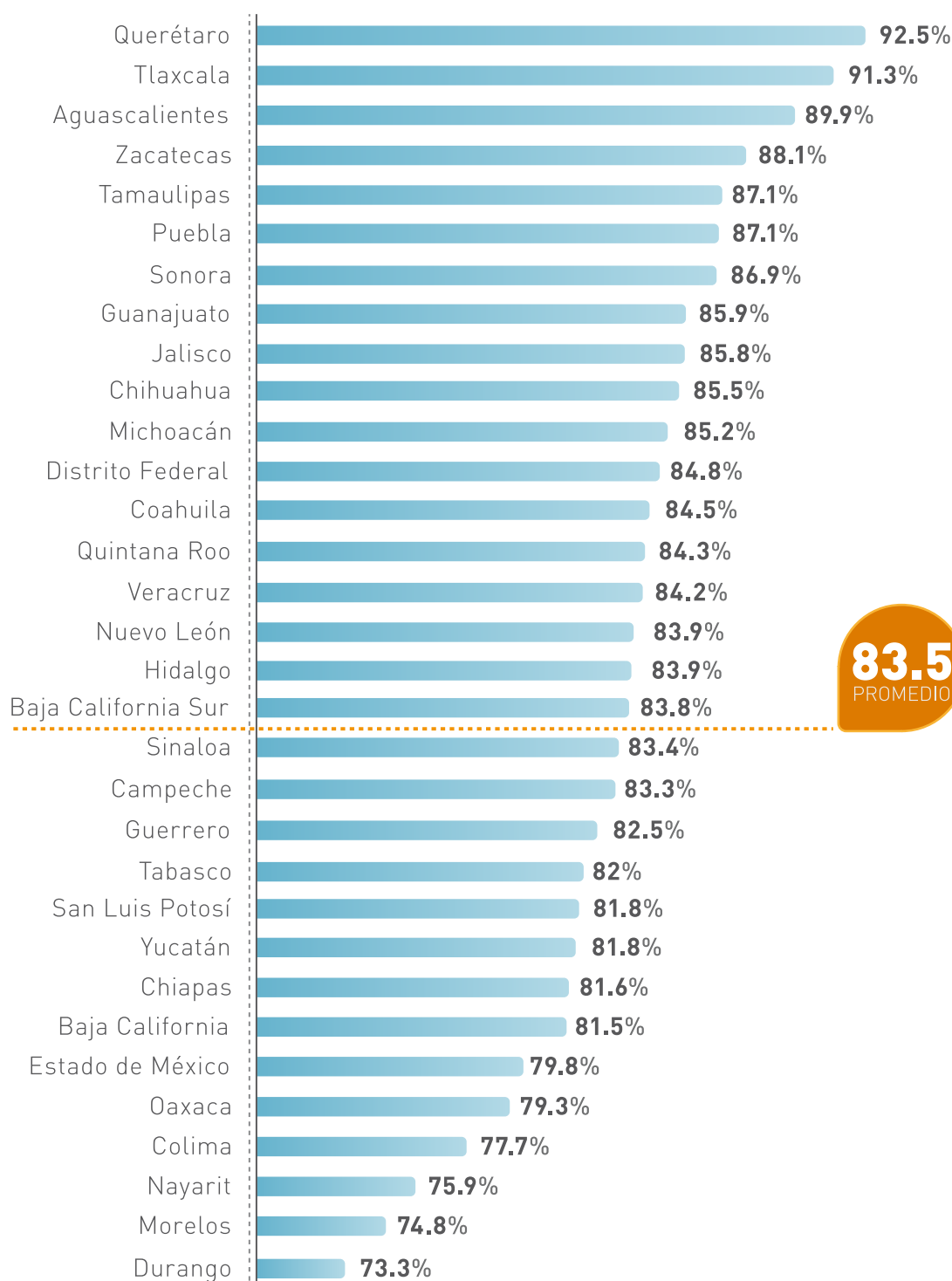
²² Estos promedios no corresponden con los registrados en el cuadro 1 y 2 por la agrupación por entidad federativa

Gráfica 33. Porcentaje promedio de presencia en las sesiones por entidad federativa de representación
LXI Legislatura del Senado de la República (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado.

Gráfica 34. Porcentaje promedio de presencia en las sesiones por entidad federativa de representación
LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012)

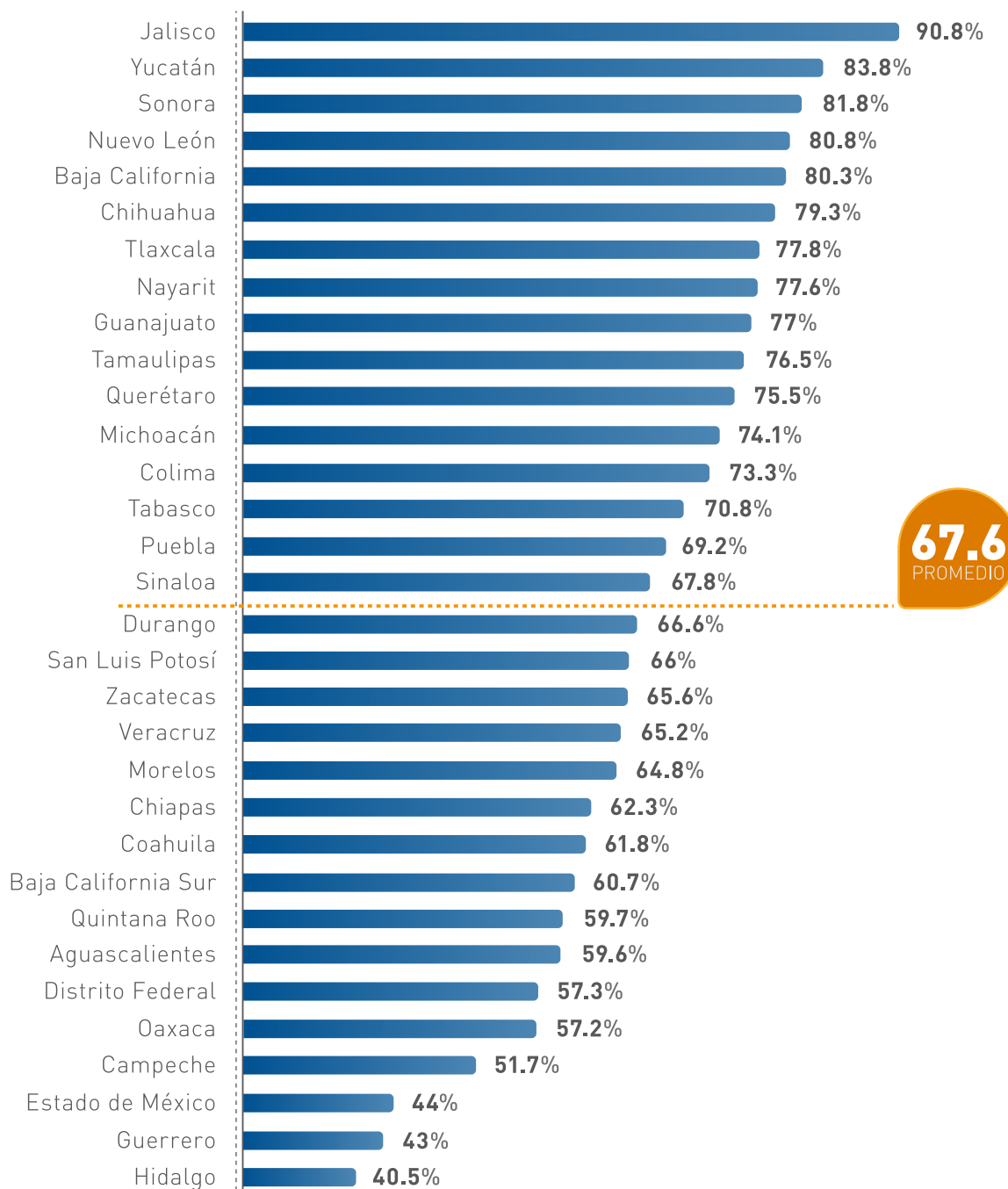


Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

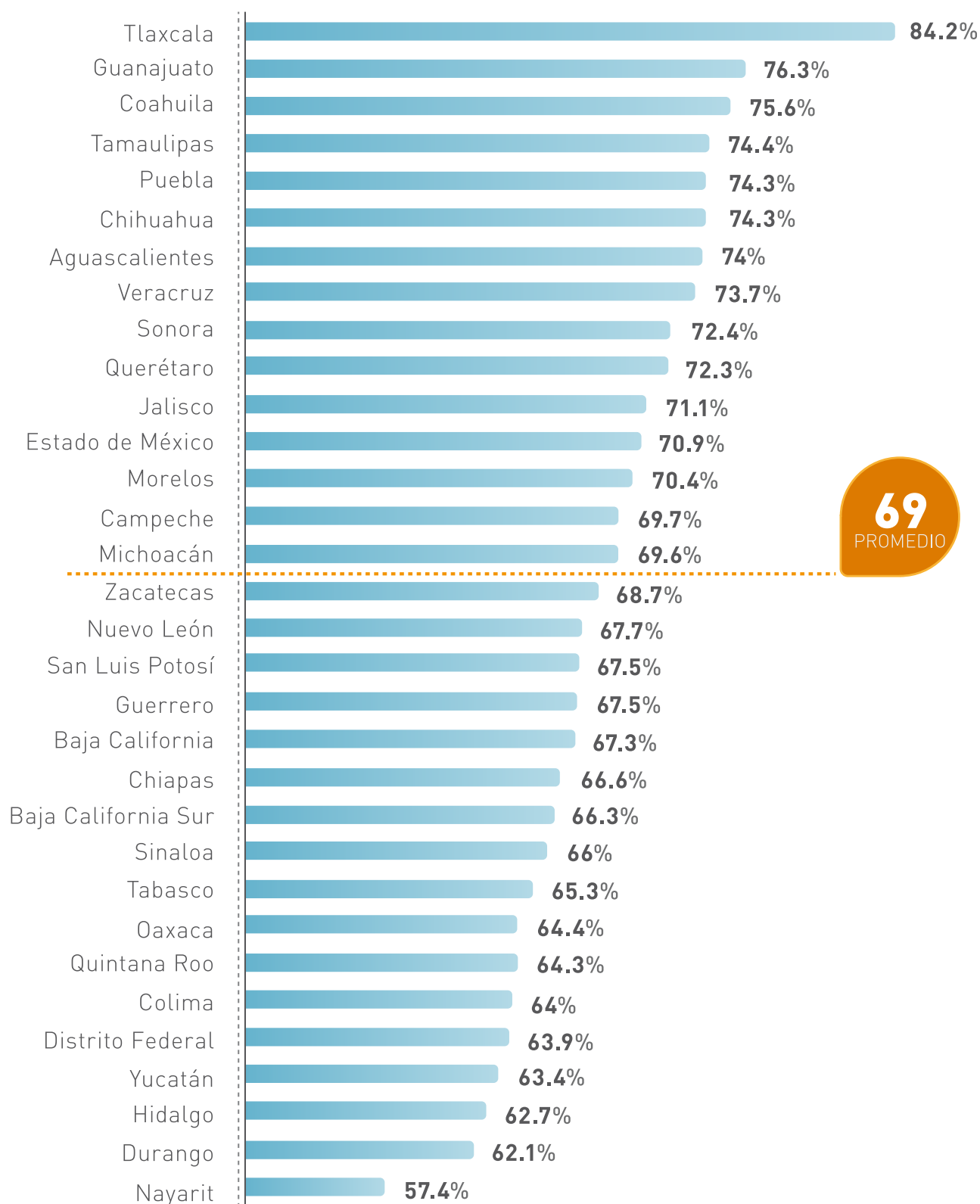
Participación en las votaciones

El porcentaje promedio de participación en las votaciones por estado fue de 67.6 por ciento para el Senado y 69 para la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura (2009 - 2012). Destaca que los legisladores que registraron el nivel de participación más alto en el Senado fueron los de Jalisco, con 90.8 por ciento, y el más bajo Hidalgo, con 40.5 por ciento (Gráfica 35). En la Cámara de Diputados los legisladores que registraron el nivel de participación más alto fueron los de Tlaxcala, con 84.2 por ciento, y el más bajo los de Nayarit, con 57.4 por ciento (Gráfica 36).

Gráfica 35. Porcentaje promedio de participación en las votaciones por entidad federativa de representación LXI Legislatura del Senado de la República (2009-2012)



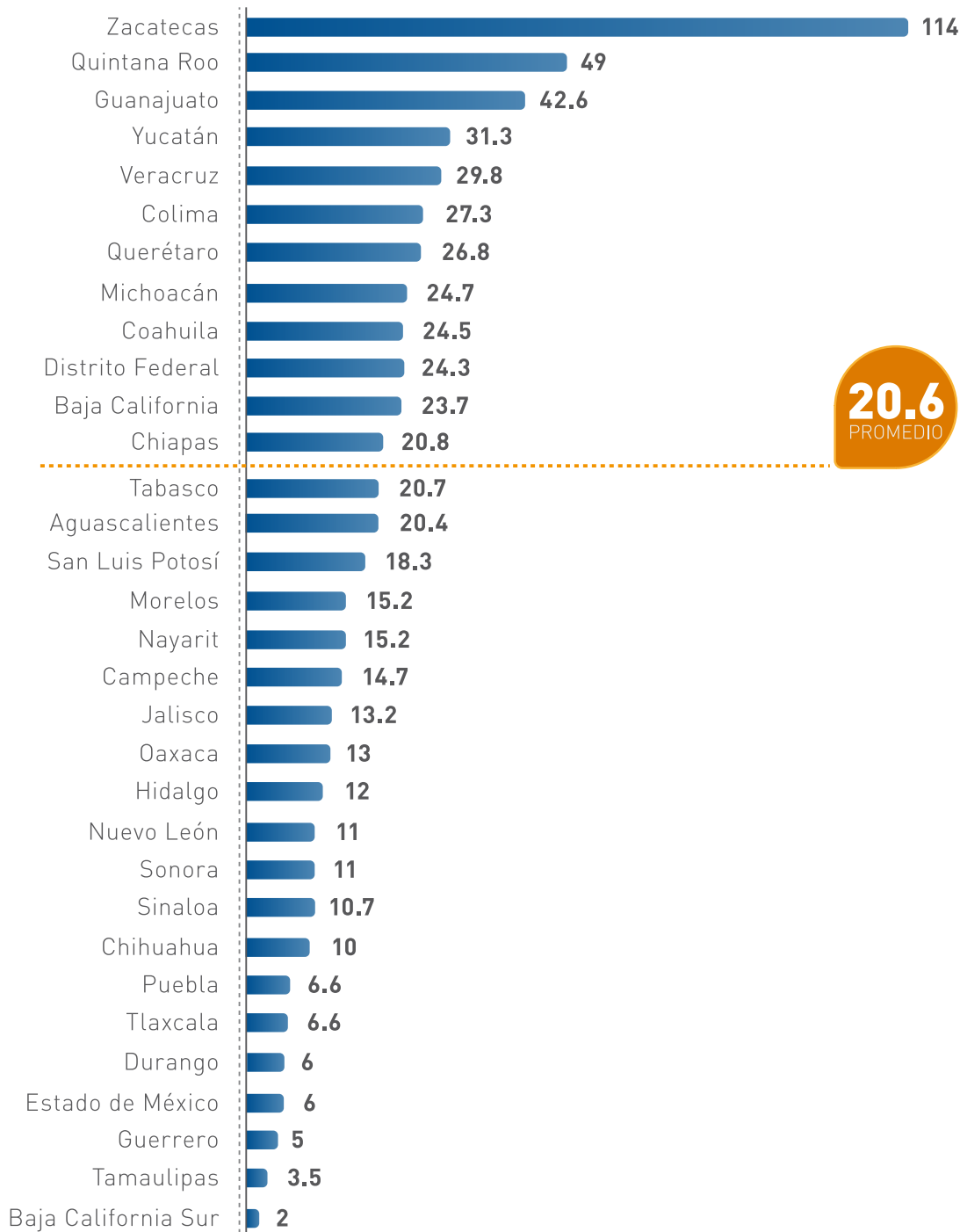
Gráfica 36. Porcentaje promedio de participación en las votaciones por entidad federativa de representación
LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012)



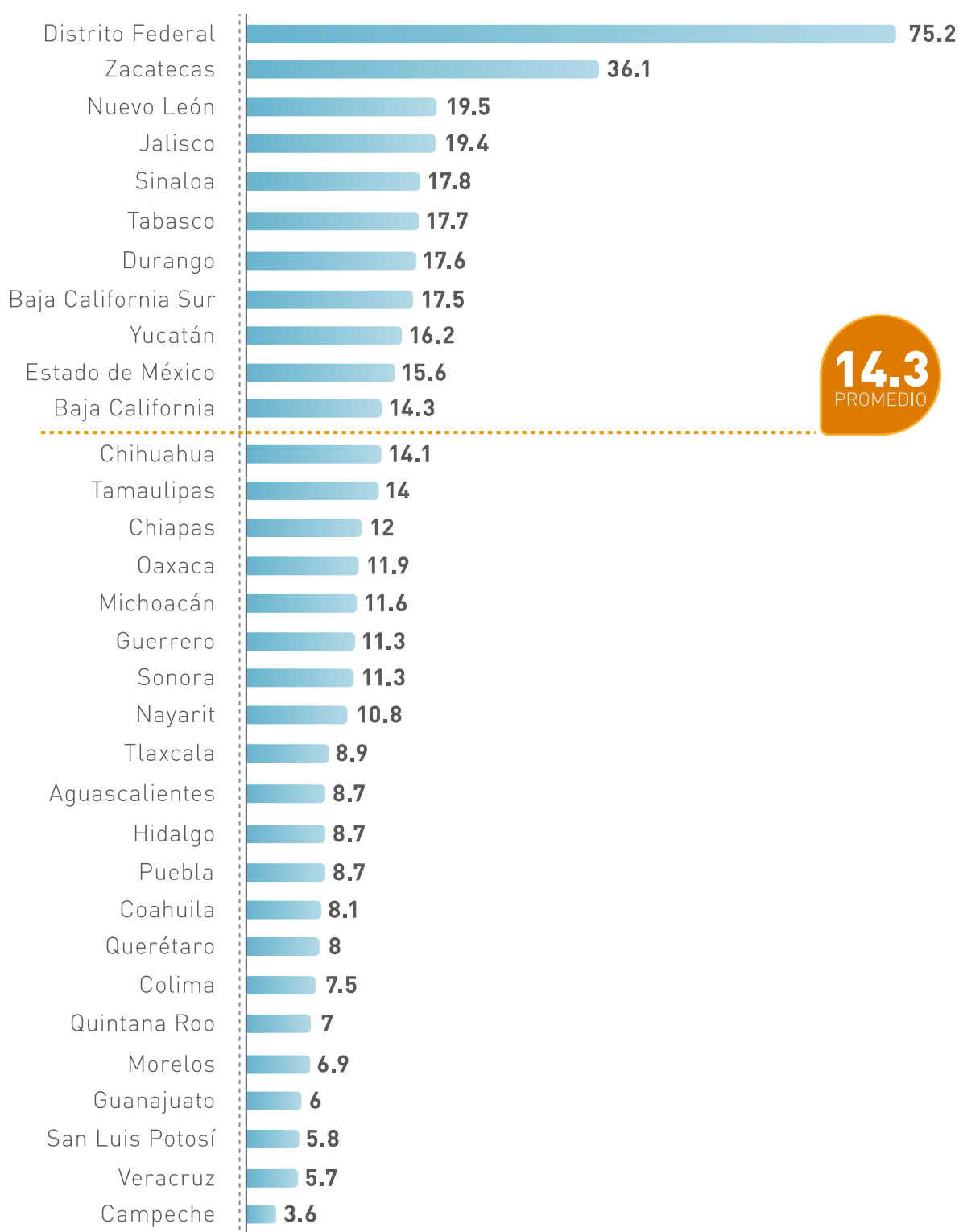
Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL.

El número promedio de intervenciones en el Pleno, por estado de representación de los legisladores fue de 20.6 para el Senado y 14.3 para la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura (2009 - 2012). Destaca que los legisladores que registraron el mayor número promedio de intervenciones fueron los de Zacatecas con 114 y el más bajo lo obtuvieron los legisladores de Baja California Sur, con apenas 2 intervenciones en promedio (Gráfica 37). En la Cámara de Diputados el grupo de legisladores con el mayor número promedio de intervenciones fue el del Distrito Federal con 75.2 y el más bajo los legisladores de Campeche con 3.6 intervenciones (Gráfica 38).

Gráfica 37. Número promedio de intervenciones en el Pleno por entidad federativa de representación
LXI Legislatura del Senado de la República (2009-2012)



Gráfica 38. Número promedio de intervenciones en el Pleno por entidad federativa de representación
LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012)



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.

Sección 5

Las comisiones

Las comisiones son los órganos más importantes del trabajo legislativo ya que en su interior se debaten y atienden los asuntos que serán llevados ante el Pleno. En esta sección se analiza el funcionamiento de las comisiones ordinarias durante la LXI Legislatura (2009 - 2012).

Las comisiones ordinarias son órganos constituidos por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. Se componen de un presidente, secretarios e integrantes y para su asignación 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. En la Cámara de Diputados pueden integrarse hasta por treinta miembros, con excepción de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser más grande. La Cámara de Diputados cuenta con distintos tipos de comisiones: Ordinarias (44), Especiales (44). 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.

Los legisladores se encuentran obligados a acudir a las reuniones de comisiones y en caso contrario serán sujetos a sanciones de acuerdo al Reglamento de la Cámara de Diputados [Artículo 193]: el diputado que 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. Asimismo, tienen plazos máximos para desahogar las iniciativas que le son turnadas. En la Cámara de Diputados, el plazo es de 45 días, salvo iniciativas de reforma constitucional cuyo plazo es de 90 días. En el caso del Senado es de 30 días hábiles, para cualquier tipo de iniciativa. En ambas cámaras, puede haber prórrogas.

Dentro de las obligaciones de las comisiones 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.

Senado de la República

Para analizar el trabajo de las comisiones se realizó una revisión de los informes de trabajo finales presentados del tercer año de ejercicio. Sin embargo, la información fue insuficiente debido a que en el caso del Senado no se establecen reglas claras de los periodos de entrega y contenido del informe anual. Por esa razón se tomó como referencia el inventario y memoria de trabajos de las comisiones (artículo 131 del Reglamento del Senado) entregado a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

En el caso del Senado también se realizó una revisión de los micrositos de las comisiones para obtener información complementaria, pero en la mayoría de ellos esta es incompleta y desactualizada. Ante esta ausencia de datos se realizaron llamadas telefónicas a las comisiones y a la Secretaría de Servicios Parlamentarios para conocer la fecha de entrega del inventario y memoriales. En algunos casos la respuesta fue consultar la página del Senado y micrositos, pero de acuerdo a la Secretaría de Servicios Parlamentarios la información será pública hasta la formación de las nuevas comisiones.

Finalmente se realizó una solicitud de información el jueves 2 de agosto con número de folio: UE/LXI/0295/2012 solicitando el inventario y la memoria de labores de la comisión (artículo 131 del Reglamento del Senado). Al cierre de esta publicación no se había recibido respuesta.

Como resultado del monitoreo se encontró que solo el 40 por ciento de las comisiones del Senado (24 de 59) publicaron su informe anual del tercer año y solamente 4 de 59 comisiones publicaron su memorial de actividades legislativas: Defensa Nacional, Estudios Legislativos Segunda, Medalla Belisario Domínguez y Vivienda.

Para la realización de las estadísticas de los asuntos turnados a comisiones se tomó en cuenta como fuente primaria la Gaceta Parlamentaria del Senado. Los posibles sesgos en los datos se deben a la ausencia de fuentes confiables de información (en la sección de puntos de acuerdo algunos de los dictámenes aparecen duplicados hasta 24 veces). La organización de los datos que ahí se presentan dificulta su adecuado procesamiento, esto debe verse como un obstáculo para la transparencia y rendición de cuentas y uno de los principales retos que deberá enfrentar la siguiente legislatura, la modernización de sus sistemas de información.

Por los motivos antes mencionados no se tomó en cuenta el número de asuntos turnados y dictaminados de las comisiones del Senado en el Cuadro 23, ya que no se podía distinguir con claridad si los asuntos dictaminados correspondían a asuntos de esta legislatura o anteriores. De acuerdo a los datos de los informes finales de los tres años publicados en la Gaceta Parlamentaria del Senado, las comisiones que los publicaron se reunieron en promedio 13 veces en tres años. La Ley Orgánica establece que las comisiones deben reunirse al menos una vez al mes, por lo tanto el número mínimo de reuniones celebradas debería ser de 36. En el siguiente Reporte Legislativo se publicará una sección especial de las comisiones del Senado de la LXI Legislatura (2009 - 2012) una vez que se publiquen los inventarios y memoriales de actividades.

Cuadro 23. Informes publicados de las Comisiones del Senado de la República
LXI Legislatura (2009 - 2012)

Comisión	Publicó Informe anual del tercer año	Publicó memoria de labores	Fecha de publicación del informe	Número de reuniones ordinarias	Integrantes	Presidente
Administración	No	No		nd	6	Rubén Fernando Velázquez López
Agricultura y Ganadería	Sí	No	30 Abril	11	15	Jesús Dueñas Llerenas
Asuntos Fronterizos Norte	Sí	No	26 Abril	15	3	Jaime Rafael Díaz Ochoa
Asuntos Fronterizos Sur	Sí	No		13	3	Francisco Herrera León
Asuntos Indígenas	Sí	No	22 Abril	9	4	Andrés Galván Rivas
Atención a Grupos Vulnerables	Sí	No	1 Septiembre	6	7	Ricardo Torres Origel
Biblioteca y Asuntos Editoriales	No	No		nd	3	Marco Humberto Aguilar Coronado
Ciencia y Tecnología	Sí	No		5	4	Guadalupe Francisco Javier Castellón Fonseca
Comercio y Fomento Industrial	No	No		8	15	Eloy Cantú Segovia
Comunicaciones y Transportes	No	No		15	15	Fernando Jorge Castro Trenti
Cultura	No	No		2	6	María Rojo e Inchaustegui
Defensa Nacional	Sí	Sí		32	8	Jorge Mendoza Garza
Derechos Humanos	No	No		nd	10	Rosario Ibarra de la Garza
Desarrollo Municipal	No	No		nd	4	Ramón Galindo Noriega
Desarrollo Regional	Sí	No	30 Abril	5	7	Alfonso Abraham Sánchez Anaya
Desarrollo Rural	Sí	No	26 Abril	11	8	Heladio Elías Ramírez López
Desarrollo Social	Sí	No	26 Abril	3	14	José Luis Máximo García Zalvidea
Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	Sí	No		9	4	Polevnsky Gurwitz Yeidckol
Distrito Federal	Sí	No		8	9	María de los Ángeles Moreno Uriegas
Educación	No	No		12	14	María Teresa Ortuño Gurza
Energía	No	No		17	14	Francisco Labastida Ochoa
Equidad y Género	No	No		2	9	María Serrano Serrano
Estudios Legislativos	No	No		nd	5	Alejandro Zapata Perogordo
Estudios Legislativos Primera	Sí	No	26 Abril	30	5	Rogelio Rueda Sánchez
Estudios Legislativos Segunda	Sí	Sí	23 Febrero	47	5	Tomás Torres Mercado
Federalismo	No	No		nd	4	Raúl José Mejía González
Fomento Económico	No	No	13 Marzo	2	4	Jorge Ocejo Moreno
Gobernación	No	No	15 Marzo	27	15	Jesús Murillo Karam
Hacienda y Crédito Público	Sí	No	28 Febrero	12	15	José Trejo Reyes
Jurisdiccional	No	No		nd	4	Ricardo Monreal Ávila
Justicia	No	No	28 Febrero	21	15	Alejandro González Alcocer
Juventud y Deporte	Sí	No	24 Abril	19	4	Javier Orozco Gómez
Límites de las Entidades Federativas	Sí	No	26 Abril	nd	3	Jesús Garibay García
Marina	No	No		15	4	Jesús Garibay García
Medalla Belisario Domínguez	Sí	Sí	1 Abril	nd	4	Tomás Torres Mercado
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Sí	No	1 Mayo	14	12	Francisco Agundis Árias
Participación Ciudadana	No	No		2	5	Eugenio Govea Arcos
Población y Desarrollo	Sí	No		nd	4	Humberto Andrade Quezada
Protección Civil	No	No		5	9	Francisco Alcibiades García Lizaldi
Puntos Constitucionales	Sí	No	4 Julio	18	15	Melquiades Morales Flores

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

Cuadro 23. Informes publicados de las Comisiones del Senado de la República
LXI Legislatura (2009 - 2012)

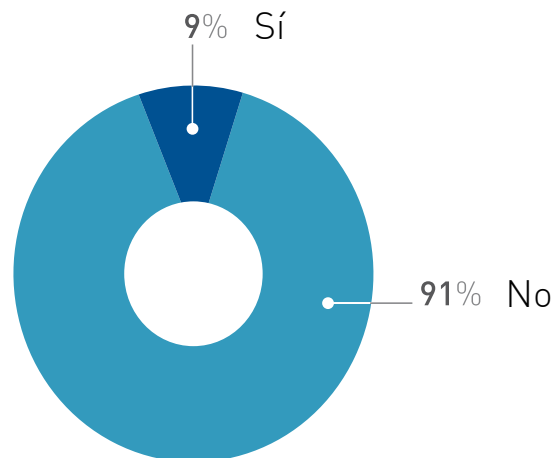
Comisión	Publicó Informe anual del tercer año	Publicó memoria de labores	Fecha de publicación del informe	Número de reuniones ordinarias	Integrantes	Presidente
Radio, Televisión y Cinematografía	No	No		nd	10	Antonio Mejía Haro
Recursos Hidráulicos	Sí	No	30 Abril	nd	9	Claudia Sofía Corichi García
Reforma Agraria	No	No		21	5	Eduardo Tomás Nava Bolaños
Reforma del Estado	No	No		5	8	Graco Ramírez Garrido Abreu
Reglamentos y prácticas Parlamentarias	No	No		nd	3	Rosalinda López Hernández
Relaciones Exteriores	No	No	8 Marzo	91	14	Rosario Green Macías
Relaciones Exteriores África	No	No		nd	3	Julio César Aguirre Méndez
Relaciones Exteriores América del Norte	No	No	14 Febrero	2	8	Adriana González Carrillo
Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe	No	No		nd	8	Augusto César Leal Angulo
Relaciones Exteriores Asia - Pacífico	Sí	No	29 Mayo	17	9	Carlos Jiménez Macías
Relaciones Exteriores Europa	No	No		nd	8	José Guadarrama Márquez
Relaciones Exteriores Organismos Internacionales	Sí	No	25 Abril	1	2	Ángel Alonso Díaz-Caneja
Relaciones Exteriores Organizaciones no Gubernamentales	Sí	No	24 Abril	34	3	Rubén Camarillo Ortega
Salud	Sí	No	26 Abril	7	11	Ernesto Saro Boardman
Seguridad Pública	Sí	No	23 Febrero	16	14	Felipe González González
Seguridad Social	Sí	No	26 Abril	5	7	Minerva Hernández Ramos
Trabajo y Previsión Social	No	No		nd	7	Carlos Humberto Aceves del Olmo
Turismo	No	No		5	12	Luis Coppola Jofroy
Vivienda	Sí	Sí		17	7	Ricardo Pacheco Rodríguez

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

Cámara de Diputados

En el caso de la Cámara de Diputados existen reglas claras acerca de los informes de trabajo de las comisiones, aunque en la mayoría de los casos no se cumplen. Su reglamento en el artículo 166 establece que el informe final de las comisiones deberá entregarse en los primeros diez días del mes de agosto del último año y los elementos de los mismos. Integralia revisó la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados todos los días entre el 1° y el 17 de agosto, cierre de esta edición, y encontró que solamente las comisiones de Desarrollo Rural, Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, Educación Pública y Servicios Educativos y Desarrollo Social publicaron su informe final, pero se desconoce si el resto entregó su informe en la fecha que marca el Reglamento. Cabe señalar que, horas después de publicado el informe de la comisión de Desarrollo Social fue retirado de la página de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (Gráfica 39).

Gráfica 39. Comisiones de la Cámara de Diputados que publicaron su informe final en la fecha reglamentaria de entrega
LXI Legislatura (2009-2012)



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

Las comisiones de Pesca, Puntos Constitucionales, Régimen, Reglamentos, Prácticas Parlamentarias, Defensa Nacional, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Vivienda y Energía publicaron su informe final en fecha posterior, lo que significa que sólo el 31 por ciento de las comisiones publicaron su informe final de actividades (14 de 44) (Cuadro 24). De acuerdo a los datos de la Gaceta Parlamentaria, las comisiones se reunieron en promedio 19 veces en tres años, cuando la Ley Orgánica establece que las comisiones deben reunirse al menos una vez al mes, por lo tanto el número mínimo de reuniones celebradas debería ser de 36.

Durante la LXI Legislatura las comisiones registraron diferentes volúmenes de trabajo de acuerdo a las diferentes áreas de su competencia. En promedio cada una recibió 12 minutas, 104 iniciativas y 79 puntos de acuerdo. Sin embargo destaca que la Comisión de Justicia fue la que más minutas recibió con 47. Las comisiones de Hacienda y Crédito Público y Puntos Constitucionales fueron las que recibieron el mayor número de iniciativas con 678 y 675 respectivamente. Finalmente la comisión que recibió el mayor número de puntos de acuerdo fue Presupuesto y Cuenta Pública con 1,461 (Cuadro 24).

Cuadro 24. Asuntos turnados a las Comisiones de la Cámara de Diputados
LXI Legislatura (2009 - 2012)

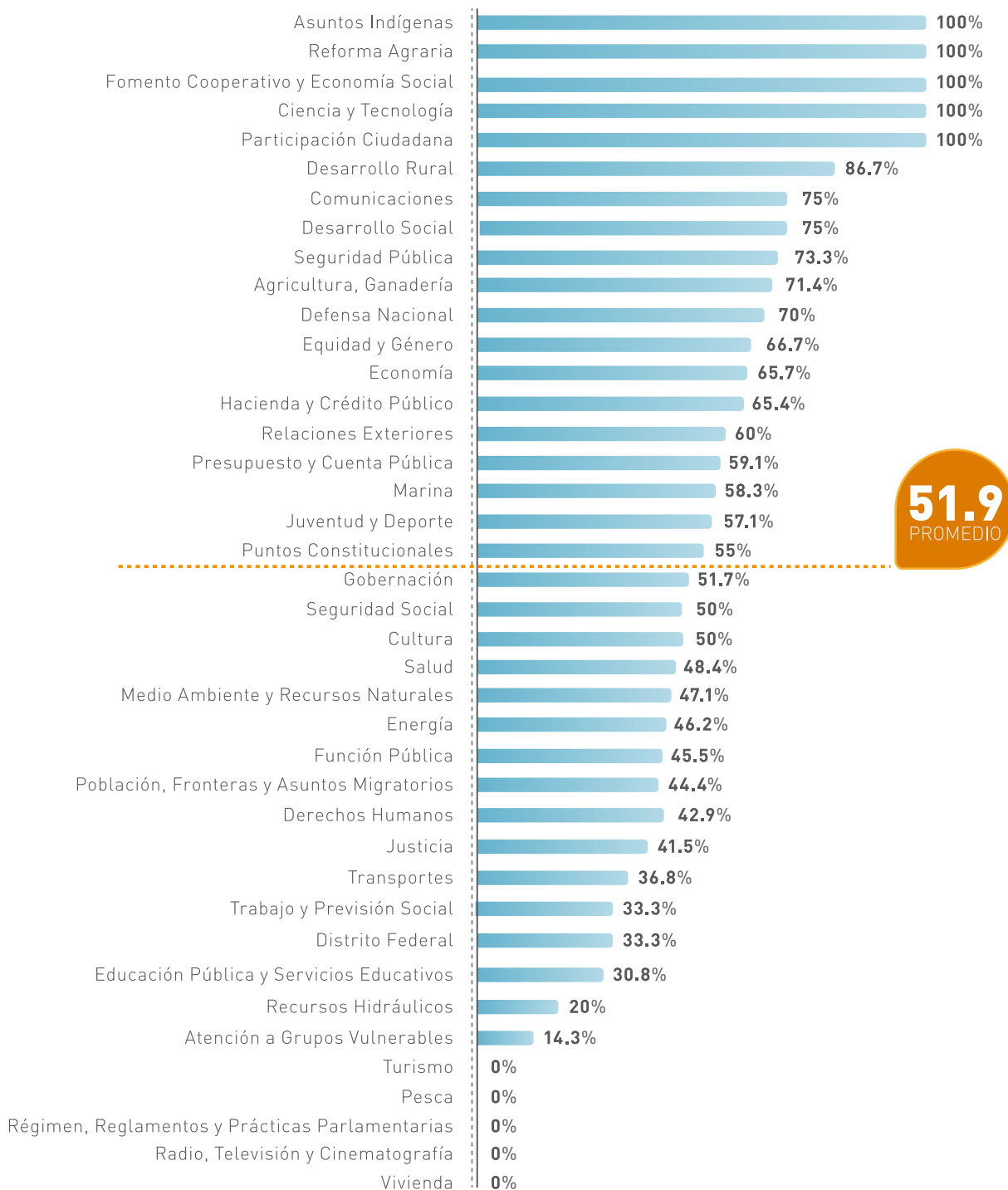
T: Asuntos turnados. D: Asuntos dictaminados, P: Asuntos pendientes, %D: Porcentaje de asuntos dictaminados de los turnados

Comisión	Publicó Informe anual	Cumple con la fecha	Fecha de entrega	Número de reuniones ordinarias	Integrantes	Presidente	Asuntos legislativos (septiembre 2009 - abril 2012)											
							Minutas				Iniciativas				Puntos de Acuerdo			
							T	D	P	%D	T	D	P	%D	T	D	P	%D
Agricultura, ganadería	No	No		63	29	Cruz López Aguilar	7	5	2	71.4%	32	20	12	62.5%	67	63	4	94%
Asuntos Indígenas	No	No		10	25	Jorge González Ilescas	6	6	0	100%	22	9	13	40.9%	13	12	1	92.3%
Atención a Grupos Vulnerables	No	No		18	27	Yolanda De la Torre Valdez	21	3	18	14.3%	88	53	35	60.2%	33	30	3	90.9%
Ciencia y Tecnología	No	No		28	22	José Meza Elizondo	3	3	0	100%	21	15	6	71.4%	8	8	0	100%
Comunicaciones	No	No		14	26	José Rubi Salazar	8	6	2	75%	29	21	8	72.4%	26	23	3	88.5%
Cultura	No	No		28	26	Kenia López Rabadán	2	1	1	50%	18	4	14	22.2%	9	7	2	77.8%
Defensa Nacional	No	No	17 Agosto	11	25	Rogelio Cerdá Pérez	10	7	3	70%	35	24	11	68.9%	6	6	0	100%
Derechos Humanos	No	No		9	27	Manuel Cadena Morales	14	6	8	42.9%	57	40	17	70.2%	50	48	2	96%
Desarrollo Metropolitano	No	No		17	25	Alma Viggiano Austria	0	0	0	0%	4	3	1	75%	4	4	0	100%
Desarrollo Rural	Sí	Sí	6 Julio	37	24	Javier Usabiaga Arroyo	15	13	2	86.7%	16	12	4	75%	11	10	1	90.9%
Desarrollo Social	No	No	10 Agosto	26	27	Carlos Flores Rico	4	3	1	75%	70	56	14	80%	75	71	4	94.7%
Distrito Federal	No	No		16	22	Gabriela Cuevas Barron	3	1	2	33.3%	20	15	5	75%	58	56	2	96.6%
Economía	Sí	No	16 Agosto	33	28	Ildefonso Guajardo Villarreal	35	23	12	65.7%	111	77	34	69.4%	101	98	3	97%
Educación Pública y Servicios Educativos	Sí	Sí	7 Agosto	15	28	José Padilla López	13	4	9	30.8%	205	112	93	54.6%	129	124	5	96.1%
Energía	No	No	17 Agosto	22	28	Felipe Cantú Rodríguez	13	6	7	46.2%	78	38	40	48.7%	114	113	1	99.1%
Equidad y Género	No	No		5	29	Nazares Dolores de los Angeles	3	2	1	66.7%	36	31	5	86.1%	32	30	2	93.8%
Fomento Cooperativo y Economía Social	No	No		16	22	Luis Egulía Pérez	4	4	0	100%	13	8	5	61.5%	4	4	0	100%
Fortalecimiento al Federalismo	No	No		14	18	César Pedroza Gaitán	0	0	0	0%	6	5	1	83.3%	0	0	0	0%
Función Pública	No	No		18	23	Alejandro Del Mazo Maza	11	5	6	45.5%	109	36	73	33%	31	29	3	90.3%
Gobernación	No	No		12	27	Agustín Castilla Marroquín	29	15	14	51.7%	306	150	156	49%	124	117	7	94.4%
Hacienda y Crédito Público	No	No		11	31	Mario Becerra Pacoroba	26	17	9	65.4%	678	518	160	76.4%	182	174	8	95.6%
Jurisdiccional	No	No		nd	15	César Santiago Ramírez	0	0	0	NA	0	0	0	0%	1	1	0	100%
Justicia	No	No		32	30	Víctor Benítez Treviño	41	17	24	41.5%	346	162	184	46.8%	67	65	2	97%
Juventud y Deporte	No	No		16	29	José Landero Gutiérrez	7	4	3	57.1%	30	22	8	73.3%	17	15	2	88.2%
Marina	No	No		23	21	Alejandro Gertz Manero	12	7	5	58.3%	5	3	2	60%	2	2	0	100%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	No	No	17 Agosto	25	27	Ninia Salinas Sada	34	16	18	47.1%	85	57	28	67.1%	134	134	0	100%
Participación Ciudadana	Sí	No	16 Agosto	10	25	Arturo Santana Alfaro	3	3	0	100%	16	15	1	93.8%	3	3	0	100%
Pesca	Sí	No	14 Agosto	17	27	María Alonso Morales	5	0	5	0%	15	10	5	66.7%	19	13	6	68.4%
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	Sí	Sí	3 Agosto	21	26	Norma Salazar Vázquez	9	4	5	44.4%	32	23	9	71.9%	20	19	1	95%
Presupuesto y Cuenta Pública	Sí	No	16 Agosto	18	41	Jesús Navarrete Prida	22	13	9	59.1%	332	177	155	53.3%	1,461	712	749	48.7%
Puntos Constitucionales	No	No	15 Agosto	34	28	Hilario Sánchez Cortés	20	11	9	55%	675	517	158	76.6%	3	3	0	100%
Radio, Televisión y Cinematografía	No	No		2	23	Juan Flores Ramírez	1	0	1	0%	40	20	20	50%	6	6	0	100%
Recursos Hidráulicos	No	No		20	27	Óscar Lara Aréchiga	5	1	4	20%	15	10	5	66.7%	53	53	0	100%
Reforma Agraria	No	No		13	28	Óscar García Barrón	5	5	0	100%	19	10	9	52.6%	11	10	1	90.9%
Relaciones Exteriores	No	No		18	25	Porfirio Muñoz Ledo	5	3	2	60%	12	7	5	58.3%	62	61	1	98.6%
Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Sí	No	15 Agosto	12	19	Felipe Solís Acero	2	0	2	0%	168	101	67	60.1%	6	6	0	100%
Salud	No	No		17	29	Miguel Osuna Millán	31	15	16	48.4%	239	164	75	68.6%	135	123	12	91.1%
Seguridad Pública	No	No		18	27	José Ovando Patrón	15	11	4	73.3%	63	49	14	77.8%	63	59	4	93.7%
Seguridad Social	No	No		12	26	Martha Bernardino Rojas	8	4	4	50%	122	87	35	71.3%	20	19	1	95%
Trabajo y Previsión Social	No	No		10	26	Leobardo Soto Martínez	6	2	4	33.3%	213	85	128	39.9%	72	69	3	95.8%
Transportes	No	No		16	29	Javier Gil Ortiz	19	7	12	36.8%	50	28	22	56%	85	79	6	92.9%
Turismo	No	No		24	24	Carlos Joaquín González	7	0	7	0%	18	14	4	77.8%	29	28	1	96.6%
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	No	No		10	26	Esthela Damián Peralta	0	0	0	NA	4	2	2	50%	51	48	3	94.1%
Vivienda	No	No	17 Agosto	20	27	Martín Rico Jiménez	1	0	1	0%	48	35	13	72.9%	15	14	1	93.3%

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

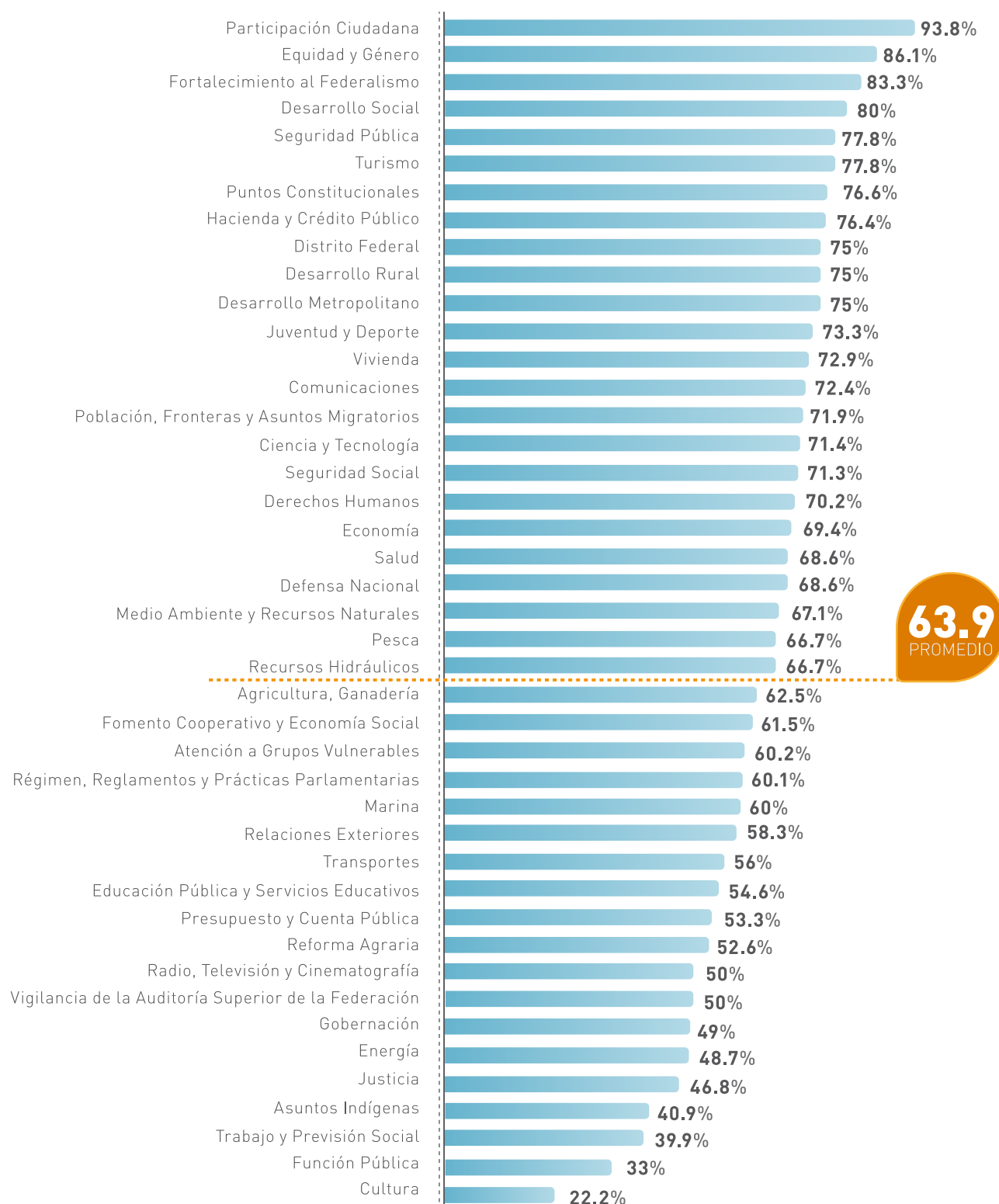
En las siguientes gráficas se muestra el porcentaje de asuntos dictaminados de las minutas, iniciativas y puntos de acuerdo turnados. En promedio las comisiones de la Cámara de Diputados dictaminaron el 51.9 por ciento de las minutas que les fueron turnadas. Destaca que las comisiones de Asuntos Indígenas, Reforma Agraria, Fomento Cooperativo y Economía Social, Ciencia y Tecnología y Participación Ciudadana dictaminaron el 100 por ciento. Las comisiones de Turismo, Pesca, Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Radio, Televisión y Cinematografía y Vivienda no procesaron ninguna minuta turnada (Gráfica 40).

Gráfica 40. Porcentaje de minutas dictaminadas con respecto a las turnadas a comisiones Cámara de Diputados LXI Legislatura (2009-2012)



En los rubros de Iniciativas, el promedio de dictamen fue del 63.9 por ciento. La comisión de Participación de Ciudadana fue la que dictaminó el mayor número de iniciativas en proporción de las turnadas con 93.8 por ciento. La que registró el menor porcentaje fue Cultura con 22.2 por ciento (Gráfica 41).

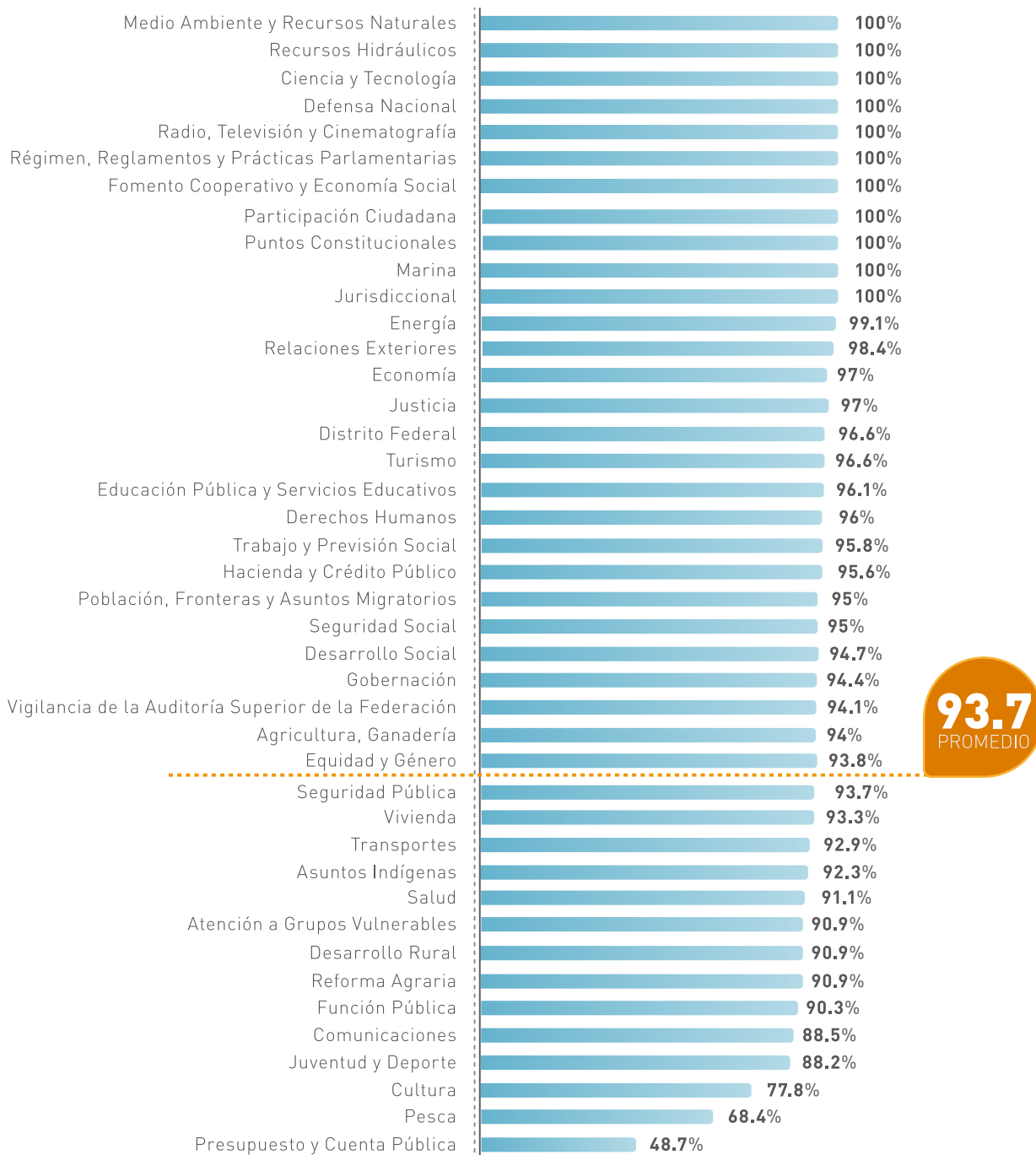
Gráfica 41. Porcentaje de Iniciativas dictaminadas con respecto a las turnadas a comisiones de la Cámara de Diputados LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la página de internet de la Cámara de Diputados.

En el rubro de puntos de acuerdo destaca el alto porcentaje de asuntos dictaminados por comisión, con un promedio de 93.7 por ciento. Sin embargo, esto se explica por el artículo 184 de la Cámara de Diputados, numeral 2 que dice “Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos” (Gráfica 42).

Gráfica 42. Porcentaje de Puntos de acuerdo con respecto a los turnados a comisiones Cámara de Diputados
LXI Legislatura (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la página de internet de la Cámara de Diputados.

Apéndice metodológico

Marco conceptual

Para elaborar el Reporte Legislativo se revisaron estudios y propuestas realizadas en diversos países. 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.

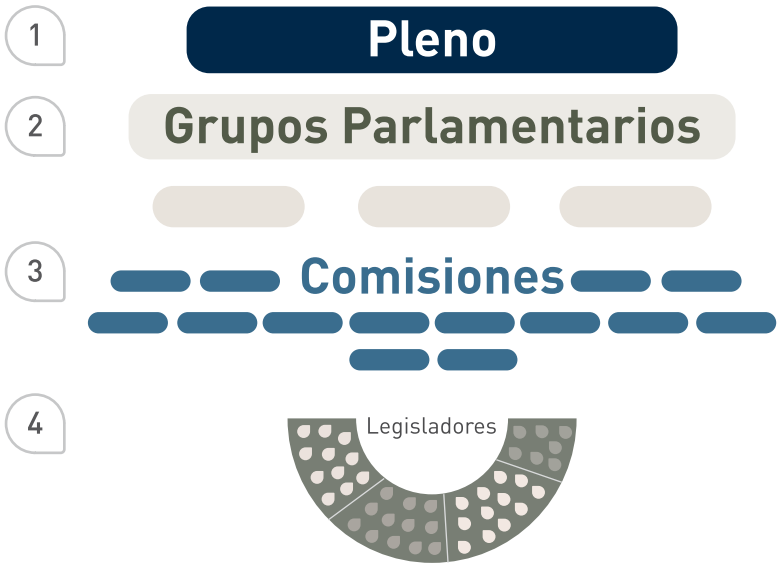
Los indicadores sobre control y fiscalización se centran en las labores de la Auditoría Superior de la Federación, el trabajo realizado en las comisiones investigadoras, las comparecencias de funcionarios de gobierno, y el seguimiento de las solicitudes de juicio político y de declaración de procedencia. 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 esta primera fase, Reporte Legislativo da 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

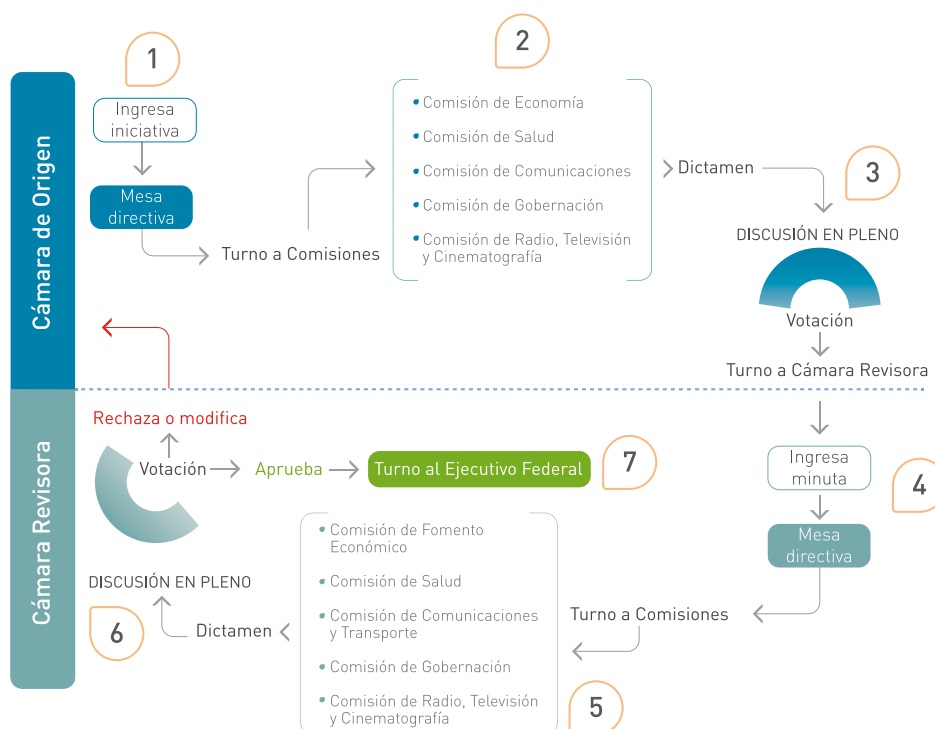
Cada año se compone de cuatro periodos legislativos:²³ dos periodos ordinarios y dos periodos de receso. El primer periodo ordinario abarca del 1° de septiembre al 15 de diciembre, a excepción del año de inicio de la administración presidencial, cuando las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo ordinario se inicia el 1° 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. Con la reforma publicada en el DOF el 9 de agosto de 2012 también pueden iniciar leyes los ciudadanos que presenten el 0.13% de la lista nominal de electores. En el diagrama 2 se explica el proceso completo.

Diagrama 2. Fases del proceso legislativo



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a Constitución Política y la ley Orgánica del congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

²³ 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). Cabe aclarar que las reformas constitucionales, después de agotar este procedimiento, se turnan a las legislaturas locales para su aprobación.

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 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 730 votaciones de la Cámara de Diputados, del 23 de septiembre de 2009 al 30 de abril de 2012.

Del Senado de la República se tomaron en cuenta 797 votaciones publicadas en su portal, correspondientes a las sesiones del 14 de septiembre de 2009 al 26 de abril de 2012.

Unidad partidista ²⁴

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).

$$\text{Unidad} = \text{Max (votos a favor, en contra, abstención)} / (\Sigma \text{ votos a favor, en contra, abstención})$$

La unidad partidista puede ser consecuencia de tres diferentes factores: ²⁵

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.

Participación en las votaciones

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

- a) **Participación en las votaciones individual** = $(\Sigma \text{ de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación}) / \text{Total de votaciones}$. La participación individual, toma el valor de 1 cuando la proporción entre votos y votaciones realizadas es igual y toma el valor de cero cuando no se realizó ningún voto en el periodo.
- b) **Participación en las votaciones del grupo parlamentario** = $(\Sigma \text{ de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación}) / \text{Total de integrantes del grupo parlamentario}$. La participación por 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.

Criterio de contabilidad de iniciativas

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

²⁴ Enrique Cárdenas Sánchez, *Evaluación del Poder Legislativo*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2009.

²⁵ John M. Carey. "Competing Principal, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." *American Journal of Political Science*.

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
- **MC:** Movimiento Ciudadano
- **PANAL:** Partido Nueva Alianza
- **PSN:** Partido de la Sociedad Nacionalista
- **PAS:** Partido Alianza Social
- **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 o por 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.
- **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.

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:

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 julio y agosto Integralia monitoreó y analizó la entrega de los informes anual y final 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.

integr^{alia}

