

DANITZA MORALES GÓMEZ

MÉTRICA PARLAMENTARIA

Instrumento de control democrático



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República



Métrica parlamentaria: Instrumento de control democrático agosto de 2019

Autora: Danitza Morales Gómez

Editor: Marco Antonio García Pérez

Palabras clave: democracia, control democrático, Estado abierto, transparencia, KPI's, trabajo legislativo, parlamento.

Esta obra fue preparada para el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República como producto de la estancia de investigación "Métrica parlamentaria como instrumento de control democrático". Las opiniones vertidas son de entera responsabilidad de la autora y no corresponden a la posición institucional de la organización auspiciante ni de las instituciones mencionadas en el estudio. Para correspondencia con la autora: danitza@demolytics.com.mx. La autora agradece los valiosos comentarios de Marco Antonio García Pérez durante la presentación de las versiones preliminares, así como su apoyo para la edición de esta obra.

Copyright © 2019 Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida parcialmente para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo a los responsables editoriales. Cualquier disputa relacionada con el uso de esta obra que no pueda resolverse amistosamente se someterá arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL).

Senado de la República
Instituto Belisario Domínguez

Comité Directivo

Senador Miguel Ángel Osorio Chong

Presidente

Rodrigo Ávila Barreiro

Secretario Técnico

Junta Ejecutiva

Martha Patricia Patiño Fierro

Directora General de Difusión y Publicaciones

Métrica parlamentaria

Instrumento de control democrático

Danitza Morales Gómez



Senado de la República
Instituto Belisario Domínguez

México, 2019

TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO PRIMERO

DEMOCRACIA

1. Concepto de democracia	5
2. Las fuentes de la democracia contemporánea	6
3. La democracia clásica	7
4. El Republicanismo	10
5. El liberalismo	14
6. Aceptación contemporánea de democracia	15
7. Democracia y Estado de derecho	20

CAPÍTULO SEGUNDO

EL ESTADO ABIERTO

1. El Estado Abierto	26
2. El Gobierno Abierto	30
3. Teorías de divulgación de la información	37
4. Justicia Abierta	40
5. Parlamento Abierto	44

CAPÍTULO TERCERO

EL CONGRESO DE LA UNIÓN

1. El Congreso mexicano	53
2. Integración del Congreso	53
3. Funcionamiento del Congreso	56
4. Quórum de asistencia y de votación	57

5. Actuación del Congreso.....	57
6. Facultades del Congreso	59

CAPÍTULO CUARTO

EL SENADO DE LA REPÚBLICA

1. La Cámara de Senadores.....	67
2. Integración y renovación.....	67
3. Quórum de asistencia y votación	73

CAPÍTULO QUINTO

TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

1. Transparencia y democracia.....	83
2. Democracia deliberativa y participativa	92
3. Representación y deliberación: el legislativo	95
4. Nuevos paradigmas de la democracia.....	97
5. Los elementos de la transparencia	101
6. Información y control democrático	102
7. Transparencia y ciudadanía	103
8. Acceso a la información.....	106

CAPÍTULO SEXTO

SISTEMATIZACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO

1. Integración del Legislativo	121
2. Criterios de paridad en el Legislativo	127

CAPÍTULO SÉPTIMO

UNA AGENDA PARLAMENTARIA

1. Las agendas parlamentarias.....	138
2. Agendas legislativas durante el primer periodo ordinario de sesiones.....	140
3. Agendas legislativas durante el segundo periodo ordinario de sesiones.....	146

CAPÍTULO OCTAVO

LA MÉTRICA PARLAMENTARIA

1. Indicadores clave de Desempeño.....	155
2.El riesgo de simplificar: Indicadores compuestos.....	162
3. Metodología de construcción de indicadores de la Métrica Parlamentaria.....	165
4. Categorías de respuesta.....	167
5. Agrupación de variables.....	174
7. Fórmula de la Métrica Parlamentaria.....	183
8. Índice Multidimensional de Trascendencia (IMT).....	184
9. Score de Participación Parlamentaria (SPP).....	187

FUENTES DE CONSULTA.....	195
--------------------------	-----

FUENTES DE CONSULTA.....	196
--------------------------	-----

ANEXOS.....	214
-------------	-----

PRIMER PERIODO ORDINARIO.....	215
-------------------------------	-----

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO.....	221
--------------------------------	-----

CAPÍTULO PRIMERO

DEMOCRACIA



CAPÍTULO PRIMERO

DEMOCRACIA

1. Concepto de democracia

Pocos términos dentro del lenguaje político y jurídico son tan usados y dispares como el de *democracia*. Es un concepto de uso reiterado que en la actualidad goza de gran prestigio, aun cuando su definición supone enormes dificultades por la multitud de significados políticos a los que se asocia, y es objeto de inacabables debates teóricos.

Lo *democrático* tiene un contenido valorativo positivo *per se*, que puede cumplir con funciones legitimadoras. Por ello es difícil encontrar hoy día un sistema político (incluso aquellos con claros rasgos autoritarios) que no busque presentarse a sí mismo con tal etiqueta.

Más aún, su cualidad legitimadora ha hecho que el concepto abandone el terreno de la política y se utilice para definir prácticamente todo aquello que se intenta justificar. Se habla así de familias democráticas, de consejos de administración democráticos, de organizaciones democráticas, etc.

Sin embargo, la original y principal acepción tiene que ver con

la forma en que se articula políticamente una sociedad. En este trabajo particular, se entenderá a la democracia como una forma de gobierno.

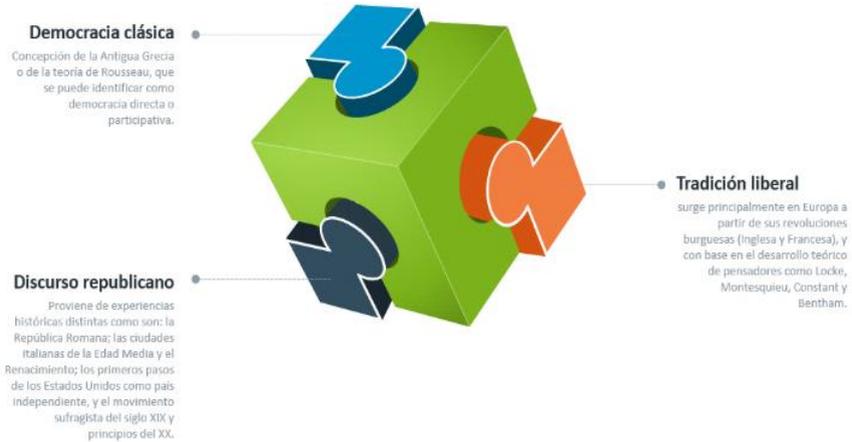
De manera preliminar, se puede afirmar que la democracia se caracteriza **“por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”** (Bobbio, 1992). En principio, entonces, cualquier democracia debe tener ciertas instituciones, arreglos y prácticas mínimas que se apeguen al modelo ideal.

2. Las fuentes de la democracia contemporánea

El concepto contemporáneo de democracia se ha ido articulando con base en distintas experiencias históricas y muy variadas formulaciones teóricas. Lejos de haber sido construido de manera lineal, ha sufrido avances y retrocesos a lo largo de más de dos mil quinientos años que han dado paso a una serie de experiencias e instituciones políticas complejas. Por tanto, la democracia, como amalgama de arreglos políticos y producto de un permanente debate con sus críticos y rivales ideológicos, va mucho más allá del alcance literal del propio término (el gobierno del pueblo: *demos*, pueblo y *kratos*, gobierno, poder

o autoridad, según lo establecieron los antiguos griegos).

En particular, la democracia tal y como la comprendemos hoy en día es resultado de la conjunción de tres principales corrientes políticas y de pensamiento.



3. La democracia clásica

La teoría democrática clásica está identificada con el gobierno del pueblo, es decir, de todos los ciudadanos; tiene que ver, como se ha dicho, con un modelo de democracia directa, en donde el pueblo reunido en asamblea toma las decisiones más importantes de su comunidad; el concepto de representación está excluido. Esta tradición encuentra su máxima expresión en dos grandes manifestaciones, una

histórica y otra teórica: la experiencia de la Grecia clásica y la teoría política de Rousseau.

a) Grecia clásica

La forma de gobierno griego (principalmente Atenas) fue una democracia pura –en el sentido clásico–, integrada por un número reducido de ciudadanos, los cuales se reunían periódicamente en una asamblea con soberanía casi ilimitada para administrar los asuntos de gobierno de forma directa, con algunos (muy pocos) cargos de elección.

La institución con mayor poder era la *ekklesia* (la asamblea), en donde se reunían todos los ciudadanos. Sesionaba al menos cuarenta veces al año para decidir cuestiones fundamentales de orden público, impuestos, finanzas estatales, o relaciones exteriores.

Los cargos ejecutivos que necesariamente se desprendían de las decisiones adoptadas por la mayoría eran asignados mediante el sorteo, excepto los relacionados con los jefes de la milicia, que estaban sujetos a elección.

Así, los puestos de mayor responsabilidad eran sometidos a sorteo entre los ciudadanos de la polis: tal era el caso del Consejo de los Quinientos o de los funcionarios políticos, cuyos

periodos, a su vez, eran bastante breves. La justicia también participaba de estos métodos: estaba en manos de jurados populares bastante numerosos y con un gran poder de decisión.

b) La teoría política de Rousseau

Este autor afirma que el pueblo, integrado en un cuerpo político, es el verdadero soberano; por tanto, existe una plena equiparación entre gobernados y gobernantes. Desde esta perspectiva, la democracia es una forma de organización política en la que el soberano ejerce directamente el gobierno, de ahí la expresión “democracia directa”.

En la teoría de Rousseau el concepto de voluntad general es clave, se refiere al interés de toda la comunidad al que queda sometido el interés particular. Entonces, si bien la soberanía y la voluntad general son inalienables e indivisibles, y son la fuente de las leyes, no se excluye que puedan ser traducidas en el establecimiento de un gobierno o de magistrados que deben responder ante esta ley y ante la voluntad general. Por ello, a la concepción roussoniana se le ha llamado democracia radical.

4. El Republicanismo

Al contrario de la democracia directa, el discurso republicano tiene como característica la incorporación del sistema representativo. De hecho, en un principio la República se entendía como “un régimen político en el que, al mismo tiempo que se garantizaba la participación popular en el gobierno, se conjuraba el peligro que para la libertad y la justicia representaba la democracia pura, esto es, la democracia ateniense. Es decir, los conceptos de democracia y república referían a formas de gobierno distintas y hasta opuestas” (Del Águila *et al.*, 2016).

Cuatro momentos históricos son paradigmáticos de la teoría republicana: su surgimiento en la Roma clásica, las ciudades-Estado italianas de la Edad Media y el Renacimiento, los Estados Unidos de Norteamérica en sus primeros momentos de vida independiente y el movimiento sufragista de mediados del siglo XIX y principios del XX.

a) La Roma clásica y el nacimiento de la República

El surgimiento de la República romana es resultado de la derrota de la monarquía a manos del Senado (compuesto por la aristocracia) y la alianza que éste formó con el pueblo (la

plebe) como mecanismo para asegurarse el predominio político y la superioridad y expansión militar de Roma. Su organización, desde el punto de vista institucional, fue tripartita: existían los Cónsules, el Senado, y los tribunos de la plebe. Fue, en realidad, el nacimiento de un sistema de gobierno mixto, en donde se combinaban diferentes grupos sociales y se incorporaban formas de la democracia ateniense clásica, elementos aristocráticos y monárquicos.

b) Las ciudades-Estado italianas del medievo y el Renacimiento

Las ciudades-Estado italianas surgen en el siglo XI, y nacen desafiando el poder del Papa al igual que el del emperador. Las ciudades entendidas como repúblicas independientes no surgen sino hasta el siglo XIII, con esbozos de constituciones escritas y mecanismos de autogobierno basados en las elecciones. Fueron los primeros intentos por luchar en contra del absolutismo y la tiranía.

Se caracterizaban por su republicanismo antidemocrático. Es decir, estaban en contra de la democracia directa griega, adoptando el discurso republicano: el sistema de gobierno griego –sostenían– le otorgaba excesivo poder a los pobres, era tiránico y corrupto. La democracia tenía, por tanto, el mismo

sentido negativo que para los romanos.

La característica sobresaliente para la formación de la democracia contemporánea tiene que ver con la instrumentación de cargos públicos electos y de la organización de la vida política a través de dos cámaras, además de la lucha que enarbolaron, como se ha dicho ya, en contra de los sistemas de gobierno absolutistas.

c) Los Estados Unidos de Norteamérica

Es en los Estados Unidos, durante el proceso de independencia, donde encontramos una tercera y más acabada expresión del republicanismo. Ésta estuvo impulsada por el discurso de los federalistas en el debate constitucional.

Como colonias inglesas que habían sido, adoptaron el equilibrio y la división de poderes en una sociedad igualitaria, con amplio territorio y una población numerosa; se insistió en el sistema de representación política, con un poder pluralizado a través de la organización federal.

Es el punto más avanzado del discurso republicano ya que se conjugó con elementos del liberalismo (la división del poder), del Estado-nación moderno (población numerosa y un territorio extenso), dejando atrás los rasgos antidemocráticos del

discurso tradicional (ya que el concepto de ciudadanía es relativamente generoso y extendido).

d) El movimiento sufragista del siglo XIX y principios del XX

La lucha por el reconocimiento del sufragio universal supone el esfuerzo por alcanzar una democracia mucho más incluyente y abierta. Este debate se ha producido como una forma de tomar en consideración al pueblo en tanto sujeto capaz de elegir a sus gobernantes y a los encargados de la representación política.

La ampliación del derecho a sufragar se produjo desde varios frentes: en un primer momento la pelea fue por la supresión de los requisitos de propiedad o el pago de impuestos; más adelante, por la necesidad de contar con cierto grado o nivel de alfabetización o educación; finalmente por los derechos políticos de las mujeres y de las minorías raciales (Colomer, 1997).

En particular, la lucha se dio a partir de la convulsión revolucionaria de 1848 en Francia, en donde se produjo un breve pero agitado intento por extender el sufragio universal, disputa que al poco tiempo se extendió por prácticamente todos los países de Europa.

Así, los respectivos gobiernos fueron reconociendo, de forma paulatina, primero los derechos políticos de las grandes mayorías y finalmente de las minorías.

5. El liberalismo

El objetivo principal del modelo liberal es crear un régimen político donde quede garantizada la seguridad, la libertad y el bienestar de cada uno de los ciudadanos que la componen pensados de manera individual. Es un proyecto de organización social que se preocupa por proteger a cada uno de los miembros de la comunidad de la acción de los otros miembros y, a la vez, de todos los individuos respecto del poder del Estado.

La democracia es útil para el proyecto liberal en tanto ésta contribuya a impedir la aparición de poderes absolutos capaces de anular la libertad de los individuos. Por ello, queda asociada a un conjunto de instituciones básicas como son: la protección de derechos civiles (propiedad, seguridad, expresión, libre tránsito); la división de poderes; la igualdad ante la ley y el principio de legalidad.

El proyecto liberal democrático busca garantizar a los ciudadanos el mayor espacio posible para que éstos puedan

ocuparse de sus intereses particulares y de mercado. Por ello defiende el principio de separación entre Estado y sociedad y busca restringir al máximo la intervención del primero sobre la esfera del mercado.

De acuerdo con la clásica distinción de Benjamin Constant entre la libertad de los antiguos y la de los modernos, estos últimos podrán ser más libres en tanto puedan dedicar más tiempo a sus intereses particulares y menos a los asuntos públicos. Es un proyecto alejado del ideal del ciudadano participativo y políticamente activo.

No resulta entonces extraño que este proyecto haya defendido, casi hasta mediados del siglo XIX, una restricción de la participación política y la exclusión del sufragio de amplios sectores de la sociedad.

6. Aceptación contemporánea de democracia

En la actualidad puede afirmarse que la democracia necesariamente es de corte liberal. Para poder ser reconocido como democrático, todo sistema político debe estar constituido por instituciones y procedimientos, resultado del liberalismo moderno. Se trata, pues, de realidades muy distantes de la organización política de la antigua Grecia, o

bien de los intentos realizados a lo largo del siglo XX por desarrollar otro tipo de democracia; sistemas de carácter no liberal, por demás asociados a ciertas ideologías y formas de organización estatal, como el fascismo, el socialismo, la democracia popular, etc.

La democracia de hoy está alejada de este tipo de regímenes presuntamente democráticos. Justamente, la dificultad para definir a la democracia viene de este uso excesivo del término. Durante todo el siglo XX, y aun antes, se utilizó como el mecanismo de legitimación preferido por infinidad de gobernantes, cualquiera que fuera su naturaleza u origen.

La pluralidad de significados se suscita a partir de que regímenes no democráticos han recurrido a ella: las democracias populares de Europa del este o de China, la democracia orgánica franquista, etc.

Sin embargo, la ola de transiciones políticas iniciada a mitad de la década de los setenta en los países europeos del mediterráneo (destacadamente Portugal, España y Grecia), y que ha barrido a los sistemas no democráticos del orbe, ha venido a limitar el sentido del vocablo. Los calificativos (popular, orgánica, guiada, tutelada, etc.) han sido

abandonados para dejar paso a la democracia: así, sin adjetivos.

Si en el primer apartado anticipamos una definición preliminar de democracia, ha llegado la hora de definirla con mayor amplitud y detalle.

Así, la democracia es una forma de organización política:

“para gobernar basada en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente” (Linz, 1995).

De esta forma, y a partir de la definición apuntada, para que un sistema político sea democrático debe estar constituido por varios elementos, los cuales son, necesariamente, abstractos y pueden dar lugar a una serie ilimitada de instituciones políticas y de formas o subtipos de democracia.

Dichos componentes –siguiendo a Robert Dahl, uno de los más destacados teóricos de la democracia– son por lo menos siete:

1. Funcionarios públicos electos. El control de las decisiones

político-administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, representativos.

2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes. Los cargos públicos son elegidos mediante el voto popular en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad y limpieza en las que, en términos comparativos, hay poca coerción.

3. Derecho a ocupar cargos públicos. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar.

4. Libertad de expresión. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.

5. Acceso a fuentes alternativas de información. Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de informaciones alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen

efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley.

6. Autonomía de las asociaciones. Para propender a la obtención o defensa de sus derechos, abarcando aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tienen también el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.

7. Ciudadanía inclusiva. Todos los adultos están sujetos a las leyes, y no pueden ser negados sus derechos, los cuales incluyen, por fuerza, los de votar, a concurrir a cargos de elección (es decir, derecho a poder postularse), a la libertad de expresión, a formar y organizar asociaciones políticas independientes, y a los derechos humanos básicos, sobre todo aquellos que resulten indispensables para hacer realidad los derechos mencionados en los puntos anteriores. (Dahl, 1993a, 1993b, y 1999).

Por su parte, Schmitter y Karl adicionan esta lista con dos puntos de la mayor importancia:

“Los funcionarios de elección popular deben ser capaces de ejercer sus poderes constitucionales sin estar sometidos a una oposición avasalladora (si bien informal) de los funcionarios no electos. La democracia está en riesgo si oficiales militares, funcionarios públicos arraigados o administradores estatales conservan la capacidad de actuar independientemente de los civiles electos o incluso de las decisiones de veto tomadas por los representantes del pueblo”. (Schmitter y Karl, 1987).

La representación política debe ser autogobernada: debe ser capaz de actuar independientemente de constreñimientos impuestos por algún otro sistema político que abarque demasiado.

7. Democracia y Estado de derecho

El punto de encuentro entre el derecho y la democracia se produce, justamente, en el llamado “Estado democrático de derecho”; entendido como la existencia de una serie de elementos entre los que destacan el imperio de la ley, la división de poderes, la fiscalización del gobierno, es decir, la rendición de cuentas y la limitación del accionar estatal, y, sobre todo, el reconocimiento y plena vigencia de los derechos y libertades fundamentales.

El Estado de derecho entendido, así como la “institucionalización jurídica de la democracia liberal”, y como el establecimiento de regulaciones de carácter normativo que se establecen:

“desde la libre participación, que incorpora mejor los derechos fundamentales e, insisto en ello, obliga con todo rigor a que los poderes públicos se muevan siempre dentro del más estricto respeto y sometimiento a las leyes (Constitución y demás), prohíbe y persigue toda actuación o respuesta estatal que utilice cualquier tipo de fuerza o coacción que pueda considerarse ilegal” (Díaz, 2017).

El buen funcionamiento de cualquier democracia parlamentaria depende del flujo eficiente y multidireccional de la información.

Sin la información la democracia en cualquiera de sus formas no podría existir. Los ciudadanos necesitan tener información antes de tomar la decisión sobre quien los representará. Los representantes necesitan información para adoptar sus decisiones, información documental, pero sobre todo información real, y ciudadanos y grupos organizados pueden convertirse en una de sus fuentes principales.

De ahí que la información, y por tanto la comunicación eficaz, se constituyan como la sangre vital de una democracia. (Coleman, 1999).

Este principio, aplicable a cualquier institución pública, es quizás más relevante en el caso de los parlamentos y de sus miembros. Nacidos como espejos de la opinión pública, los parlamentos son el lugar en el que reside la soberanía nacional, y como consecuencia de ello la comunicación forma parte de su ADN desde sus orígenes.

No es de extrañar que, de manera natural, las TICS se hayan convertido en un complemento esencial para que, tanto las cámaras como sus miembros, puedan desempeñar su trabajo, legislativo, presupuestario y de control. (Unión Interparlamentaria, 2009).

Los parlamentos son cada día más sensibles a la importancia de la comunicación con los ciudadanos como soporte de su legitimidad, y especialmente de su función legislativa.

Los sitios web se han convertido en uno de los canales más utilizados por los ciudadanos para acceder a un conocimiento más profundo tanto de los procesos legislativos como del trabajo de los legisladores.

Además, permiten a los parlamentarios tener una vía de comunicación activa con los ciudadanos y mejorar la

comprensión del público acerca de la función y las responsabilidades del parlamento.

Así, el Parlamento debe acoger lo que de regenerador tiene el movimiento por la transparencia de las instituciones. Podemos afirmar que en el órgano legislativo suele existir desde hace tiempo transparencia absoluta en lo que a la actividad parlamentaria se refiere:

Los Reglamentos regulan la publicidad de las sesiones y trabajos parlamentarios a través de los Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales, a los que se han unido más tarde los canales parlamentarios y las páginas web.

En dos direcciones puede extenderse todavía la transparencia de nuestras Cámaras (Gutiérrez-Rubí, 2014):

- **Hacia el llamado Parlamento abierto**, que busca una relación bidireccional con el pueblo, aprovechando las nuevas tecnologías de la información que permiten una interacción que fomente la transparencia y la rendición de cuentas, con el objetivo final de combatir la desafección ciudadana y la desconfianza hacia los políticos.

- En la transparencia en la gestión de recursos, mediante el acceso a información hasta ahora no publicada, que no está relacionada con las funciones constitucionales de las Cámaras, sino con su funcionamiento económico-administrativo como órgano (contratos, presupuestos, personal) y con sus miembros (retribuciones, intereses...)

CAPÍTULO SEGUNDO

EL ESTADO ABIERTO



CAPÍTULO SEGUNDO

EL ESTADO ABIERTO

1. El Estado Abierto

A lo largo de la última década han surgido nuevos modelos de gobernanza pública que se han traducido en la implementación de sistemas innovadores para la toma de decisiones (Swyngedouw, 2015).

Estos modelos se basan principalmente en una noción más centralizada de la gestión pública, donde las interacciones entre agentes gubernamentales y no gubernamentales satisfacen las aspiraciones y expectativas de los ciudadanos con respecto a un gobierno que se está volviendo más eficiente y efectivo en su operación, además de ser más capaz de satisfacer las diferentes y cambiantes necesidades de una sociedad cada vez más compleja (Rhodes, 1997; Sorensen y Torfing, 2007; Moore y Hartley, 2010).

El contexto de América Latina y otras regiones conducen a proponer un modelo de gobernanza que tenga en cuenta las

persistentes desigualdades en términos de acceso y uso de la información. (Aguilar, 2006)

Esas desigualdades podrían, si no se abordan debidamente, comprometer seriamente el éxito del modelo (Ramos Chávez, 2015). Cualquiera que sea el modelo de gobernanza pública, debe tomarlos en consideración, aprovechando los recursos y herramientas disponibles previstos para su implementación a través de un enfoque inclusivo.

Un ejemplo de un nuevo modelo de gobernanza pública es el de un "Estado Abierto", una expresión acuñada por primera vez (en América Latina) por Oscar Oszlak (2013), como una opción a la noción ampliamente utilizada de "Gobierno Abierto". Según el autor, un concepto más limitado cuando se trata de abarcar la gran variedad y diversidad de instancias dentro de la maquinaria estatal.

Según Oszlak, el cambio de "Gobierno Abierto" a "Estado Abierto" implica tomar en consideración la gran complejidad existente en el mismo y que se puede ver en el denso tejido de entidades que coexisten bajo el mismo paraguas (por ejemplo, empresas públicas, universidades, mixtos organismos públicos y todo tipo de agencias descentralizadas, estatales y no

estatales, pero financiadas en mayor o menor grado con fondos públicos).

Un Estado Abierto puede definirse en última instancia como una filosofía del gobierno que refleja lo siguiente:

...disposición expresada formalmente por gobiernos, parlamentos, tribunales, agencias de supervisión pública u otras instituciones estatales o paraestatales para promover la apertura de sus depósitos de datos, acceso ciudadano a la información, participación social en los diferentes ciclos de políticas públicas, responsabilidad y, en general, supervisión de la gestión pública por parte de los ciudadanos... (Oszlak, 2017, p. 212).

La innovación y el uso de nuevas tecnologías (que según Oszlak son habilitadores de los principios antes mencionados) juegan un papel notable en esta nueva filosofía de gobernanza. De hecho, la Asociación de Gobierno Abierto¹ incluye la innovación entre sus principios, como pilar para diseñar y evaluar los gobiernos comprometidos orientados a la reforma dentro de la organización.

¹ La Asociación de Gobierno Abierto es una iniciativa internacional codirigida por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil que en todo el mundo promueven la adopción por gobiernos nacionales y subnacionales de compromisos en apoyo de la apertura, los ciudadanos empoderamiento, la lucha contra la corrupción y el uso de nuevas tecnologías de la información y conocimiento para fortalecer la gobernanza. Esta publicación incluye un capítulo que analiza específicamente los compromisos para la reforma del sector de la justicia. Véase: www.opengovpartnership.org/

Hablar de gobierno abierto es un paradigma en las democracias modernas. Primeramente, se acuñó el término de *open government* del que hablaremos más adelante, seguido de la idea de la apertura del parlamento y como consecuencia, se obtuvo el concepto de Estado abierto como una conjunción de la apertura de los procesos públicos a la ciudadanía.

Para Oscar Ozlak (2017) el Estado abierto se presenta con la voluntad expresada de manera formal por parte de los gobiernos, de los Parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales donde se promueve la apertura de sus datos, el acceso a la información por la ciudadanía, la participación social, así como la rendición de cuentas; es decir, hay una mayor apertura y control de la gestión pública por la ciudadanía.

Como el concepto de gobierno abierto no es excluyente para los demás poderes, es decir el Estado Abierto es una extensión de los principios del Gobierno Abierto a todos los órdenes los poderes del Estado (CEPAL, 2018).

Busca estrategias para avanzar en la lucha contra la corrupción en el poder público, gobiernos subnacionales, con

órganos de control y con la sociedad civil, además de consolidar una institucionalidad transparente e involucrar en todos los niveles a la ciudadanía, lo anterior, por medio del uso de las TICs, así como la rendición de cuentas y transparencia.

2. El Gobierno Abierto

En esta nueva oleada de apertura de datos, el *gobierno abierto* consiste en el desarrollo de sistemas de transparencia, colaboración y participación basados en la sistematización y la exposición de los datos para su libre reutilización. Todo esto a partir del modelo *the many minds principle*, cuyo principio no se reduce a la divulgación de información, sino a la sistematización de datos reutilizables, de modo que la distribución básica de información permita la construcción de iniciativas ciudadanas sobre ésta.

El concepto *government as a platform* fue acuñado por O'Reilly (2010) y consiste en que el Estado juega un papel divulgador de información a través de estándares por los que fomenta la innovación y creatividad en el sector privado, al tiempo de reducir el gasto público, pues ya no habría que incurrir en costes adicionales por transformar los datos en bruto, en

información más útil, accesible y comprensible para la ciudadanía.

En Estados Unidos, Barack Obama propuso un programa de *Transparencia y Gobierno Abierto*, que combina la transparencia de las acciones estatales con la necesidad de que los representantes populares sean responsables de sus acciones. Alienta a los ciudadanos a participar para mejorar la eficiencia y la calidad de las decisiones, de tal manera que las decisiones se basen en un conocimiento ampliamente difundido dentro de la sociedad, en lugar de en la experiencia de unos pocos funcionarios superiores.

Dicho programa se basa principalmente en teorías académicas que subrayan la complejidad de los procesos deliberativos en un contexto de acción pública marcado por la incertidumbre.

Para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información por una vía no jurisdiccional, se establecieron nuevas formas de colaboración entre las autoridades gubernamentales y los desarrolladores, ingenieros y diseñadores de software de código abierto. La idea era suministrar, producir y crear aplicaciones y herramientas de usabilidad, como las que

permiten al usuario visualizar grandes cantidades de datos cartográficos, gráficos o estadísticos y vincular datos provenientes de diferentes fuentes.

Un debate actual en la literatura sobre democracia electrónica se refiere al papel que pueden desempeñar diferentes factores en los resultados de la democracia electrónica. En otras palabras, dicha literatura está interesada en los elementos (por ejemplo, institucionales, tecnológicos) que influyen en el desarrollo de las prácticas de democracia electrónica.

Uno de los enfoques iniciales sobre este tema se realizó desde una perspectiva tecnodeterminista. De manera general, el determinismo tecnológico entiende las tecnologías como fuerzas autónomas que afectan a los individuos, los arreglos sociales y las instituciones, y generalmente están más allá de la agencia humana (Danziger 2006).

Por lo tanto, desde un punto de vista tecnodeterminista (Levy 2002), se supone que el desarrollo de las TIC tendrá un impacto en el comportamiento político y la demanda de democracia de los ciudadanos (Ari-Veikko 2003).

Además, el desarrollo de prácticas democráticas a través del uso de herramientas TIC es el resultado del nivel de desarrollo

de las TIC en un determinado contexto político: cuanto más desarrolladas y accesibles son las TIC, más desarrollada es la democracia electrónica.

Por lo tanto, los académicos tecnodeterministas tenderán a cuestionar cómo las instituciones pueden verse afectadas por las TIC sin tener en cuenta cómo las instituciones pueden cambiar y usar tecnologías en contextos particulares (Ari-Veikko 2003). En este caso, el nivel de desarrollo tecnológico en un contexto definido se considerará la principal, si no la única, restricción o insumo para el desarrollo de procesos democráticos electrónicos.

Volviendo al caso mexicano, es vital comprender la importancia de abrir los datos del Gobierno (desde la perspectiva de los ciudadanos y el propio gobierno), pero es otro paso más grande para abrir realmente los datos. A continuación, se detalla el camino propuesto por la organización *Open Data Soft* (2017) que puede seguir un Gobierno para comenzar el proceso de apertura y que tenga éxito:

- No tiene que abrir todos sus datos a la vez. De hecho, cuantos menos conjuntos de datos abra, más manejable será la información para los ciudadanos.

- Proporcionar contexto para ayudar a los usuarios a comprender mejor los datos. La información relevante consta de un título, palabras clave, una descripción, cualquier detalle legal necesario, licencia y atribución, cobertura geográfica, el período de tiempo en cuestión, fecha de publicación, última modificación y con qué frecuencia se actualizan los datos.
- Estructurar los datos para que sean accesibles por computadora y estén disponibles en formatos estándar. Esos formatos son CSV, JSON y GeoJSON.
- No cargar archivos PDF, especialmente los documentos escaneados escritos a mano; las computadoras no pueden encontrar información dentro de esos archivos. Lo ideal sería
- Incluso si el Gobierno desea abrir sus datos al dominio público, necesitará una licencia para ello. Las tres licencias más comunes para datos abiertos son la Licencia de base de datos abierta (que permite a los usuarios compartir, modificar y utilizar abiertamente una base de datos mientras se mantienen las mismas libertades para otros), Dedicación de dominio público y Licencia (que es similar a la licencia de base de datos abierta, solo sin restricciones) y la licencia de atribución de datos abiertos de Commons (que restringe el intercambio, la modificación y la utilización de datos).
- Subir los datos a la red para que estén disponibles a través de un portal que no demande un registro de los usuarios.

- Asegúrese de que los datos estén disponibles. Una forma de hacerlo es generar API (interfaces de programación de aplicaciones). Las API permiten a los usuarios crear aplicaciones que utilizan sus datos en tiempo real, y tienen el beneficio adicional de permitirle rastrear cómo se usan los datos.
- Publicitar el hecho de que los datos están disponibles en línea para todos. Las cuentas de redes sociales son una excelente herramienta de publicidad.
- Actualizar los datos con la mayor frecuencia posible. Si la fuente de información está desactualizada, no será de utilidad. Algunas plataformas de datos abiertos pueden recopilar información de varios sistemas automáticamente y luego publicar los resultados en tiempo real, ahorrando tiempo, esfuerzo y dinero.
- Una vez que hayan agotado los pasos anteriores, será momento de abrir más datos, recordando que este no es un proceso de una sola vez, sino un compromiso continuo con la transparencia y un mejor gobierno.

César Calderón y Sebastián Lorenzo, en la Introducción de su libro *Open Government*, sugieren el concepto de gobierno abierto referido al diálogo y colaboración que el gobierno tiene para escuchar las solicitudes ciudadanas, para tomar decisiones basadas en sus necesidades, a fin de desarrollar servicios de manera transparente y abierta (Calderón, 2010).

- Así, el gobierno abre sus puertas, co-innova con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva y la transparencia para comportarse como una estructura nueva, integrada y que trabaja en red.
- Un eje principal es la apertura de la información como datos abiertos y participación de ciudadanos mediante el desarrollo de aplicaciones tecnológicas; asimismo, involucra un análisis que se vincula con el servicio público para lograr calidad en el gobierno y confianza ciudadana (Valenzuela, 2013).
- Los objetivos del Gobierno abierto son mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, así como el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos, la rendición de cuentas y la transparencia (Gobierno de México, 2012).
- Surge como una alternativa para cualquier gobierno que aspire a una interacción democrática, desde la definición de las reglas de acceso al poder, hasta un ejercicio con ciudadanos involucrados en la toma de

decisiones y, consecuentemente, un control directo del poder desde la ciudadanía.

3. Teorías de divulgación de la información

Las principales teorías que intentan explicar el papel del Estado en la divulgación de información a los ciudadanos son tres: agencia, neoinstitucional y legitimidad. De todas ellas, la teoría de la agencia se ha convertido en la más relevante en la literatura académica.²

El modelo principal-agente se aplica a situaciones en que un actor (principal) asigna atribuciones a otro actor (agente) para actuar en su nombre, pudiendo no estar alineados sus intereses, por lo que se hace necesario recurrir a herramientas para reducir las asimetrías informativas.

En este sentido, la transparencia y apertura de datos permiten el monitoreo de los gobernantes, lo que aumenta la confianza y constituye una oportunidad real de refundar los espacios democráticos (Ramírez Alujas, 2011).

² Como botón de muestra, véanse: Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz y López Hernández, 2013

El grado de explicación de la realidad que tiene la teoría de la agencia es tal, que algunas reformas del sector público se han formulado bajo sus postulados (Rodríguez Bolívar et al., 2013), y características clave de la Nueva Gestión Pública se forjaron alrededor de las relaciones principal-agente (O'Flynn, 2007; Boston, 2016).

Junto con el control democrático, la garantía de integridad y la mejora del desempeño, la legitimidad es otra de las funciones de la rendición de cuentas (Bovens, 2007). La crisis económica mundial que comenzó en 2008 alimentó las presiones para que los gobiernos se abrieran al escrutinio público (Conejero Paz, 2013), lo que, unido a la desafección hacia la clase política, ha convertido los procesos de monitorización en una forma clave de participación política en la era digital (Keane y Feenstra, 2014) capaz de crear contrapoderes que examinen de cerca las decisiones de los representantes políticos y de dar la voz de alarma cuando se considera que algo falla (Castells, 2013), tal y como modela la teoría de la agencia.

La rendición de cuentas y el suministro de información se convierten entonces en instrumentos de los líderes políticos para recuperar la confianza perdida de la ciudadanía, así

como en medios para influir en el público y legitimar sus acciones, particularmente en escenarios de impacto negativo de una determinada política pública, tal y como establece la teoría de la legitimidad.

Pero como explica Stoker (1998):

“ (...) La legitimidad no es un concepto maniqueo que emane de modo automático de los regímenes democráticos, sino que se ve sometida a un cierto grado de ambigüedad en su interpretación por la ciudadanía. Por ello, gobernantes y administraciones encaminarán sus actuaciones a optimizar su legitimidad. No obstante, no existe una correlación absoluta entre transparencia y legitimidad. ”

A diferencia de la teoría de la agencia, la teoría neoinstitucional sostiene que la divulgación de información es un símbolo de confianza y modernidad que proporciona al gobierno una mayor reputación y contribuye a una mejora en la percepción ciudadana.

Se interpreta que las organizaciones responden a las presiones externas desarrollando estructuras y prácticas que son consideradas legítimas y socialmente aceptadas.

Entre ellas destaca una mayor transparencia en la función pública, que va a proyectar una imagen de buena gobernanza y que va a generar estructuras y prácticas homogéneas por los gobiernos. A través de este fenómeno de

isomorfismo institucional, los gobiernos buscarían ganar legitimidad frente a sus rivales políticos.

4. Justicia Abierta

Como parte de la maquinaria estatal, el poder judicial es otra organización que muestra desconexión con la ciudadanía. (Jiménez-Gómez, 2017) Siguiendo a Oszlak, es necesario entender toda la complejidad del estado, y que el sistema de justicia no puede ser considerado una institución monolítica, sino una constelación que abarca una serie de jugadores: muchos poderes judiciales (un poder judicial nacional y varios subnacionales unos, como en la estructura derivada de países federales), ministerios públicos y una gran cantidad de agencias estatales, sin excluir a los involucrados en la operación de justicia que reportan al Poder Ejecutivo (Garavano y Chayer, 2015).

Revisando los datos proporcionados por el último informe Latinobarómetro (2017), puede Tenga en cuenta que solo 1 de cada 4 latinoamericanos tiene algún grado de confianza en el poder judicial La confianza en el gobierno también está en un nivel bajo (25%) solo ligeramente por encima del Congreso (22%) y los partidos políticos (15%).

Otra contribución al análisis sobre el estado actual de la justicia en la región surge del índice global más reciente del Estado de derecho (2019) producido por el Proyecto de Justicia Mundial (WJP, por sus siglas en inglés).

Esta organización aplica un índice global para medir el progreso en la Regla de Ley en 126 países, asignando valores de 0 a 1 (0 implica la inexistencia del Estado de Derecho y 1 la situación óptima) basado en el análisis de una serie de factores cuantificables (restricciones a los poderes del gobierno, ausencia de corrupción, apertura gubernamental, cumplimiento de derechos fundamentales, público orden y seguridad, cumplimiento normativo, funcionamiento de los sistemas civil y penal de justicia).

Algunas recomendaciones para que las instituciones de justicia aborden esta situación fueron incluidos en un informe de Transparencia Internacional (2017), en el cual se insta a reformas que fomenten procesos más transparentes para nombrar jueces, instituciones más fuertes que participan en la detección, investigación y condena de corrupción relacionada delitos, o un mayor uso de Internet para difundir sus decisiones, entre otras sugerencias.

Al abordar una descripción de los principios que rigen la Justicia Abierta paradigma, primero es necesario prestar especial atención a dos cuestiones relacionadas con su implementación. El primer problema es la opacidad habitual del sistema de justicia, una condición que está anclada en su historia y en la necesidad del sector ha tenido a lo largo del tiempo defender su independencia con respecto a otros poderes estatales. La segunda cuestión es la necesidad de garantizar al mismo tiempo. Acceso abierto a la información y privacidad de las personas, todo lo cual implica buscar un equilibrio entre la necesidad de lograr la mayor apertura posible de datos y la protección de la seguridad e intimidad de las personas.

La independencia judicial no debe ser invocada simplemente por quienes toman las decisiones dentro del poder judicial, pero en su lugar aprovechado para que la justicia pueda desarrollarse, en el de la mejor manera posible, el servicio que debe brindar.

Lejos de representar una amenaza para la independencia judicial, la aplicación de un paradigma de justicia abierta no tiene otro propósito que mejorar los servicios judiciales,

proporcionar un mejor acceso a la justicia para los ciudadanos y mejorar sus operaciones internas.

La independencia y la apertura promueven una mayor participación de los usuarios para agregar legitimidad y previsibilidad al sistema, internamente el paradigma de la justicia abierta tiene como objetivo generar el flujo de datos e información necesarios para crear una red específica de gestión del conocimiento para el sector público (Dawes, Cresswell y Pardo, 2009).

Esta red de gestión del conocimiento puede operar a nivel intraorganizacional (es decir, establecer conexiones entre diferentes unidades del sistema de justicia), y en un interorganizacional nivel, entre instituciones que se encuentran en la misma o diferentes jurisdicciones, sectores o niveles de gobierno. También puede dar lugar a una mejor evidencia basada Políticas públicas sobre justicia, ayudando a actualizar y mejorar procesos, así como resultados finales.

Dentro de este contexto, la independencia y la apertura son valores que están destinados a coexistir. Esto garantizará un servicio judicial de calidad, así como un vínculo mejorado entre

las instituciones judiciales y las personas a las que realmente sirven.

5. Parlamento Abierto

El crecimiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ofrece oportunidades únicas para explorar relaciones e interacciones cada vez más estrechas entre los gobiernos y las personas en las democracias modernas. No queda ninguna barrera relacionada con la tecnología para involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y también garantizar verdaderamente el derecho de los ciudadanos a la información.

El acceso a la información y el suministro proactivo de datos abiertos del gobierno es uno de los elementos estratégicos clave para promover la buena gobernanza, por un lado, y el compromiso cívico, por otro.

Los parlamentos, como órganos representativos de los gobiernos, deberían estar, y con frecuencia están en la primera línea, alentando la provisión y la reutilización de datos abiertos. Están en una buena posición para establecer estándares de apertura de referencia para otras instituciones, así como para

mejorar la representación abierta, accesible, transparente y responsable.

La proliferación de organizaciones de monitoreo parlamentario (PMO en adelante), el creciente uso de herramientas en línea que reutilizan la información parlamentaria y la Declaración sobre el Parlamento Abierto³ ha centrado los datos parlamentarios y ha dado forma a una demanda internacional en términos de sus estándares de apertura. Los datos parlamentarios son particularmente sensibles no solo por su potencial de ser reutilizados con fines comerciales, sino también por su potencial para contribuir a la transparencia política y la rendición de cuentas, la participación cívica y también como una herramienta para frenar la corrupción y la burocracia.

Como se mencionó anteriormente, en un contexto de alta difusión tecnológica y mayor accesibilidad a las TIC, una simple mirada a los sitios web de los parlamentos muestra una heterogeneidad en la presentación de los datos, como lo han demostrado trabajos anteriores (Norris 2001, Trechsel et al. 2003, Ferber et al. 2003).

³ La Declaración de Parlamento Abierto está actualmente disponible en 18 idiomas en www.openingparliament.org

Acorde con lo señalado por Leston-Bandeira (2007), pocos trabajos que analizan sitios web parlamentarios han tenido en cuenta las características fuera de línea de las instituciones parlamentarias y sus respectivos contextos.

A este respecto, al observar 178 parlamentos nacionales en todo el mundo, Norris (2001) descubrió que incluso al controlar el desarrollo tecnológico y socioeconómico, el nivel de democratización de los países era el predictor más fuerte y significativo del nivel de los sitios web parlamentarios. medido por la calidad mediante la provisión de información y funciones de comunicación. Ferber y col. (2003), analizando los 50 sitios web de la legislatura en los Estados Unidos, buscó relaciones entre los puntajes obtenidos por los sitios web y las características políticas y demográficas de los estados. Trechsel y col. (2003), analizando el nivel de desarrollo de los sitios web parlamentarios en 26 entidades políticas europeas, y también considerando el nivel de desarrollo socioeconómico y tecnológico, exploró aún más el vínculo entre variables como las institucionales (por ejemplo, residenciales / parlamentarias) e ideológicas (por ejemplo, derecha / izquierda) factores.

En este caso, los autores no encontraron resultados concluyentes sobre los factores que podrían predecir la

variación en el nivel de desarrollo de los sitios web parlamentarios, lo que sugiere que son las estrategias de los actores políticos más que el desarrollo de las TIC u otras variables institucionales las que están impulsando el desarrollo de sitios web de parlamentos y partidos (Trechsel et al. 2003).

Ahora, si bien la introducción de políticas de datos abiertos dentro de los parlamentos es de inmensa importancia, no deben enfocarse solo en la apertura y publicación de datos.

La transparencia y la disponibilidad de datos abiertos no es el objetivo en sí mismo. El concepto que sugiere esta lógica es simple: solo la reutilización efectiva y la participación de múltiples partes interesadas pueden hacer que la apertura de los datos parlamentarios sea significativa y solo entonces pueden conducir al objetivo final: una mayor responsabilidad parlamentaria y una mejor calidad de la democracia.

Por lo tanto, las políticas parlamentarias de provisión de datos no deben limitarse a la creación de sistemas de gestión de la información y la implementación de estándares abiertos. También debe abordar problemas, como vías para la participación ciudadana y alentar su reutilización.

Los datos parlamentarios se reutilizan principalmente para fines políticos y cívicos que permiten a organizaciones e individuos supervisar las actividades de los parlamentos y también participar en su trabajo.

El punto de partida de cualquiera de los índices sobre la apertura parlamentaria es una recomendación para que los parlamentos adopten políticas separadas sobre transparencia, apertura, acceso a la información y provisión de datos abiertos. La Declaración sobre la apertura parlamentaria sugiere que las políticas promulgadas deberían:

- Asegurar la difusión proactiva de la información parlamentaria;
- Incluir la regulación de los formatos en los que se publicará la información parlamentaria;
- Disponible públicamente y también especifique los términos para su revisión periódica para aprovechar las innovaciones tecnológicas y las buenas prácticas en evolución.

Finalmente, para la construcción de esta Métrica Parlamentaria se han analizado una serie de esfuerzos que proporcionan recomendaciones para las políticas de datos del parlamento abierto, tales como:

- Los Lineamientos de la Fundación Sunlight para las Políticas de Datos Abiertos;⁴
- El Proyecto de OpenHouse: Temas para la Publicación de Información Legislativa;⁵
- La Fundación Open Knowledge: Definición abierta⁶.

El Parlamento Abierto es una institución que explica y justifica las acciones y decisiones parlamentarias, además garantiza a los ciudadanos el acceso a la información legislativa, y contempla mecanismos de participación y evaluación ciudadana, utilizando estratégicamente las tecnologías de información. (FUNDAR, 2017)

Parlamento Abierto, al igual que el Gobierno Abierto, es un concepto basado en la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración y el uso de las TIC´s a fin de que la ciudadanía pueda generar ideas, ser parte de los procesos públicos y participar en las decisiones públicas.

Según la Alianza para el Parlamento Abierto en México, el parlamento abierto es una institución legislativa que explica y

⁴ Véase: <http://sunlightfoundation.com/policy/opendata/>

⁵ Véase <http://www.theopenhouseproject.com/2007/02/12/themes-for-legislative-information-publication/>

⁶ Véase <http://opendefinition.org/okd/>

justa sus acciones y decisiones, a lo que se le denomina rendición de cuentas, además es transparente por lo que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva; otra de sus vértices es la participación ciudadana, en virtud de que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales y utiliza las tecnologías de información y comunicación. (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017).

En esa apertura de información genera espacios de participación, de rendición de cuentas, de información del Parlamento y sus integrantes, información administrativa, presupuestal, histórica, así como los datos abiertos, accesibilidad o difusión y legislación adecuada para el gobierno abierto. Actualmente la exigencia social reclama la implementación de mecanismos que vayan más allá de la transparencia o el acceso a información en todos los órdenes de gobierno; la tendencia apunta hacia instrumentos que permitan una evaluación permanente del trabajo parlamentario a través de la ciudadanía.

En ese sentido, el presente trabajo desarrolla un modelo de evaluación del Parlamento, como un mecanismo de control intraorgánico. Las legislaturas dejan de asumirse como

evaluadores del Ejecutivo, para considerarse sujeto de evaluación ciudadana permanente, que a través de indicadores cuantitativos y cualitativos demuestren el trabajo que se hace en el Congreso y su repercusión social. (Montejano, 2016).

CAPÍTULO TERCERO

EL CONGRESO DE LA UNIÓN



CAPÍTULO TERCERO

EL CONGRESO DE LA UNIÓN

1. El Congreso mexicano

El Congreso de la Unión es el órgano en el cual se deposita el Poder Legislativo federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, que, dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano Ejecutivo, así como algunas funciones inherentes a la CDMX.

2. Integración del Congreso

El Congreso de la Unión o Congreso General se encuentra organizado mediante el sistema bicameral, es decir, está dividido en dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se compone de quinientos representantes de la nación, de los cuales trescientos son electos mediante el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y doscientos mediante el

sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Por su parte, el Senado se compone de 128 representantes populares, elegidos dos por cada entidad federativa y CDMX, mediante el sistema de mayoría relativa; uno más por cada entidad se asigna a la primera minoría y los 32 restantes son electos según el principio de representación proporcional mediante listas votadas en una sola circunscripción nacional.

Los diputados duran tres años en su encargo, y los senadores seis, eligiéndose un suplente por cada uno de los propietarios.

Para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos; tener veintiún años cumplidos el día de la elección; ser originario del estado donde se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de



más de seis meses anteriores a la fecha de la elección; no estar en servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser

secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la SCJN, a

menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, y dos años antes, en el caso de los ministros; no ser ministro de algún culto religioso y no haber ocupado el cargo de diputado en el periodo inmediatamente anterior con el carácter de propietario. Los mismos requisitos se exigen para ser senador, con excepción del de la edad, ya que para ser senador se requiere una edad mínima de treinta años.

Para el cabal desempeño de sus funciones y para asegurar su independencia, los diputados y senadores gozan de dos privilegios que se conocen como *irresponsabilidad e inmunidad*; mediante el primer privilegio los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, no pudiendo jamás ser reconvenidos por ellas. Este privilegio se conserva incluso después de haber dejado el cargo.

El privilegio de la inmunidad consiste en que mientras se está en ejercicio del cargo, no se puede ejercer acción penal en su contra, si previamente la Cámara de Diputados no los ha desaforado. Al contrario de lo que sucede con la irresponsabilidad, la inmunidad solamente se conserva mientras se está en ejercicio del cargo, por lo que, al llegar ésta a su

natural conclusión, o cuando se ha solicitado licencia, sí se puede ejercer acción penal en contra del diputado o senador.

3. Funcionamiento del Congreso

Por decreto publicado en el *DOF* del 17 de abril de 1986, se estableció el doble periodo de sesiones al año para el Congreso de la Unión, que ya contemplaba la Constitución de 1857 y que la Constitución de 1917 redujo a uno solo. Posteriormente se reformaron los arts. 65 y 66 en 1993, se establecen dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso y, además, se modifican las fechas: el primero, del 1o. de septiembre al 15 de diciembre, como máximo; y el segundo, del 15 de marzo al 30 de abril, también como máximo (arts. 65 y 66 constitucionales), lo cual amplía razonablemente el tiempo en que puede estar reunido ordinariamente el Congreso y reduce el lapso de los recesos.

Por su parte, la Comisión Permanente tiene facultad para citar al Congreso, o alguna de las cámaras, a sesiones extraordinarias, pudiéndoselo solicitar el Ejecutivo o actuando dicha comisión *motu proprio*, cuando se presenten asuntos urgentes que ameriten la reunión de la Asamblea.

4. Quórum de asistencia y de votación

Para que las cámaras puedan celebrar sesiones válidas y legalmente se requiere que estén presentes un número determinado de legisladores; en ambas cámaras la regla general sobre quórum de asistencia es de la mayoría absoluta de sus integrantes; es decir, la mitad más uno. Como toda regla general, ésta también tiene sus excepciones que expresamente consigna la Constitución. En cuanto a la votación, la regla general en ambas cámaras es la de mayoría absoluta de votos, es decir, una resolución se adopta cuando recibe la mitad más uno de los votos. Esta regla general también sufre sus excepciones.

5. Actuación del Congreso

La organización bicameral del Congreso de la Unión origina que las funciones que corresponden al Poder Legislativo sean ejecutadas en forma diversa. La mayor parte de las funciones que corresponden a este poder son desarrolladas por el Congreso de la Unión, actuando las dos cámaras en forma separada y sucesiva, es decir, cada cámara funciona en su propio recinto, y la facultad no se agota sino hasta que sucesivamente ambas cámaras han intervenido.

La ley, cuya elaboración es la actividad más importante del Congreso, es desarrollada mediante este procedimiento. La mayor parte de las facultades del Congreso se concentran en el artículo 73 de la Constitución. Otra serie de facultades corresponden exclusivamente a una de las dos cámaras, esto es, se actúa en forma independiente y no sucesiva, agotándose la facultad precisamente en la cámara a la que corresponde.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran en el artículo 74, y las del Senado en el artículo 76 constitucional. Otra serie de facultades de carácter administrativo, consignadas en el artículo 77, son desarrolladas por las cámaras en forma independiente y no sucesiva, pero sin implicar facultades exclusivas.

Por último, el Congreso de la Unión puede actuar también como asamblea única, es decir, actuando las cámaras en forma conjunta y simultánea. Esta situación solamente se presenta en los siguientes casos: *a)* a la apertura del periodo ordinario de sesiones; *b)* al recibir la protesta del presidente de la República en el acto de tomar posesión de su cargo, y *c)* para designar presidente de la República, sea con el carácter de interino o sustituto, cuando falta el titular.

6. Facultades del Congreso

El principio de colaboración de poderes que asienta nuestra Constitución produce como una de sus consecuencias que un poder realice funciones que materialmente debieran corresponder a otro. Por esta razón, aunque obviamente la mayoría absoluta de las facultades del Congreso son de carácter legislativo, otras son, sin embargo, de naturaleza administrativa o jurisdiccional.

La mayor parte de las facultades del Congreso se encuentran señaladas en el artículo 73, que está compuesto de 30 fracciones (en realidad son 34, porque las fracciones II, VI y XXVIII están derogadas; en cambio, existen las fracciones XXIX-B a XXIX-H). Las primeras 29 fracciones contienen las facultades expresas, y la última contiene las facultades implícitas, que no son nuevas y distintas, sino facultades que sólo existen asociadas con una empresa y que tienen la finalidad de hacerlas efectivas tanto las 34 del artículo 73, como todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión. Dentro de las numerosas facultades que posee el Congreso de la Unión, pueden citarse las siguientes:

a) Respeto a la CDMX

Ya se mencionó que el Congreso de la Unión también tiene facultades respecto de la CDMX. El artículo 122 faculta al Congreso para legislar en lo relativo a la CDMX, con excepción de las materias expresamente referidas al Congreso de la CDMX: expedir el Estatuto del Gobierno del Ciudad de México, y legislar en materia de deuda pública de la CDMX. Las demás funciones que corresponden a toda legislatura local las desarrolla el Congreso de la Ciudad de México.

b) Respeto a las entidades federativas

De conformidad con las fracciones I, III, IV, IX y XXIX-C del artículo 73, el Congreso tiene facultad para admitir nuevos estados a la Unión federal; para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, de acuerdo con una serie de bases que la propia C establece, menos cuando las diferencias entre ellos tengan un carácter contencioso; para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones y para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en materia de asentamientos humanos, respectivamente.

c) Respecto al presidente de la República

Las fracciones XXVI y XXVII del artículo 73 y el artículo 87, facultan al Congreso para conceder licencia al presidente de la República; para designar a un presidente interino o sustituto a falta de titular; para aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República y para recibir la protesta del presidente al tomar posesión del cargo.

d) En materia impositiva y financiera

Las fracciones VII y XXIX son de carácter netamente impositivo, ya que la primera faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, es decir, para expedir la Ley de Ingresos, que consiste en la enumeración de las fuentes impositivas que anualmente puede utilizar la Federación para obtener recursos, y la segunda de las fracciones citadas, taxativamente menciona una serie de contribuciones ordinarias y especiales que el Congreso puede establecer. La fr. VIII faculta al Congreso para expedir bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos, así como para aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento.

e) En materia de guerra.

De conformidad con la fr. XII del artículo 73, el Congreso tiene facultad para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. Esta fr. debe interpretarse en el sentido de que la declaración de guerra se realiza mediante una ley del Congreso, cuya iniciativa debe presentar el Ejecutivo y cuyos efectos son de carácter nacional o interno, es decir, es una declaración para el pueblo de México, ya que la declaración a nivel internacional y a los países beligerantes, la debe hacer el Ejecutivo en cumplimiento de la fr. VIII de artículo 89 constitucional. En correspondencia con la mencionada facultad del Congreso, se encuentran las fracciones XIV y XV del artículo 73, que facultan al Congreso para levantar, sostener y reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas, así como para dar reglamentos de organización, armar y disciplinar a la Guardia Nacional, respectivamente.

f) En materia de educación pública y cultura nacional.

La fr. XXV del artículo 73 faculta al Congreso para establecer, organizar y sostener en toda la república, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes, técnicas, prácticas de

agricultura y de minería, de artes y oficios, así como museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de la nación. La facultad legislativa respecto a dichas instituciones corresponde al propio Congreso, el cual también tiene la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional, y, a fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, puede dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y sus aportaciones económicas.

Además de las ya mencionadas, el Congreso de la Unión tiene facultad para cambiar la residencia de los poderes federales (fr. V); crear y suprimir empleos públicos de la Federación, aumentar o disminuir sus dotaciones (fr. XI); para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fr. XVIII); para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y establecer su precio (fr. XIX); para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, y, además, para legislar sobre las siguientes

materias: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito; energía eléctrica y nuclear, trabajo, intermediación y servicios financieros (fr. X), nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, salubridad general de la República (fr. XVI), vías generales de comunicación, postas y correo, uso y aprovechamiento de aguas federales (fr. XVII), organización de los cuerpos diplomáticos y consular (fr. XX), delitos y faltas contra la Federación (fr. XXI); para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, la CDMX, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública (fr. XXIII); para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (fr. XXIV); sobre el uso de la bandera, escudo e himno nacionales (fr. XXIX-B); para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en materia de asentamientos humanos (fr. XXIX-C); para expedir leyes sobre planeación nacional (fr. XXIX-D); para programar, promover, concertar y ejecutar acciones de orden económico (fr. XXIX-E); para promover la inversión mexicana, regular la extranjera y la transferencia de tecnología (fr. XXIX-F); para expedir leyes que

establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en materia de protección al ambiente (fr. XXIX-G), y para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo (fr. XXIX-H), principalmente.

CAPÍTULO CUARTO

EL SENADO DE LA REPÚBLICA



CAPÍTULO CUARTO

EL SENADO DE LA REPÚBLICA

1. La Cámara de Senadores

El Senado de la República es el órgano de representación federativa y uno de los dos en que se divide el Congreso de la Unión, integrado en su totalidad por 128 miembros electos, respectivamente, por tres senadores por cada estado y tres por la CDMX, que en su adición arrojan un total de 96 senadores de la República, de los cuales, respectivamente, y por imperativo constitucional, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, uno asignado a la primera minoría; los 32 senadores complementarios serán elegidos conforme al principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional.

2. Integración y renovación

La Constitución Federal de 1824 estableció que el Senado se componía de dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por

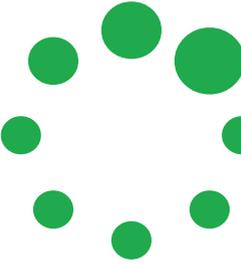
mitad de dos en dos años. Este Senado respondía claramente al modelo norteamericano. La designación de los senadores por sus legislaturas la hacía un órgano que ostentaba a nivel federal la representación de las entidades federativas.

La Constitución de 1836, a pesar de ser centralista, conservó el Senado, que se integraba con 24 senadores, y se renovaba por terceras partes cada dos años. Los senadores eran designados por las juntas departamentales de tres listas que, respectivamente, elaboraban el gobierno en junta de ministros, la Cámara de Diputados y la SCJN; el Supremo Poder Conservador calificaba la elección.

Las Bases Orgánicas de 1843 también conservaron el Senado, que se componía de 63 individuos, de los cuales dos tercios eran electos por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la SCJN. Los senados de las Constituciones centralistas fueron órganos profundamente aristocráticos.

El Acta de Reformas de 1874 estableció un Senado compuesto por dos senadores de cada estado y dos por la CDMX, además de un número de senadores electos a propuesta del Senado, de la SCJN y de la Cámara de Diputados, igual al número de

senadores electos por los estados. El Senado se renovarían por dos tercios cada dos años; alternando en ellos, año por año, la elección de los estados con la que debía verificarse por el tercio de senadores designados por las propuestas del propio Senado, la Suprema Corte y los diputados.



La original Constitución Federal de 1857 fue unicameral, es decir, no contuvo la institución del Senado. El temor de dar vida nuevamente a un órgano de corte aristocrático, como fue el Senado de las Constituciones centralistas y la esperanza de los liberales radicales de que un Congreso unicameral consiguiera más fácilmente la expedición de las leyes de reforma social que tanto anhelaban, hizo ganar en el Constituyente la propuesta de que no hubiese Cámara de Senadores. Esta situación comprueba que no es indispensable la existencia de la Cámara de Senadores en un régimen federal. En 1874 la Constitución fue reformada para introducir, entre otras cosas, el Senado. Dicha reforma obedeció a la idea de debilitar al Poder Legislativo al dividirlo, fortaleciendo consecuentemente al Ejecutivo, y de establecer un sistema de gobierno más operativo en la realidad. Bajo esta reforma el Senado se

componía de dos senadores por cada estado y dos por la CDMX, electos popularmente, mediante el sistema indirecto en primer grado, renovándose por mitad cada dos años.

La original Constitución de 1917 estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por la CDMX, nombrados en elección directa, que durarían en su cargo cuatro años, renovándose la cámara por mitad cada dos años.

Por reformas publicadas el 3 de septiembre de 1993, cambiaron tanto la elección del número de senadores como la renovación de la Cámara. En cuanto a la renovación, se determinó para cada seis años.

Por lo que hace a la integración, se estableció en el nuevo artículo 56 que se elegirían un total de 128 senadores, cuatro por cada estado y cuatro por la CDMX, tres de los cuales se elegirían por el principio de votación mayoritaria relativa y uno por el de primera minoría.

Cabe mencionar que el decreto de reformas en su artículo tercero transitorio estableció la periodización para la renovación, por lo que en las elecciones de 1994 se eligieron por cada estado y por la CDMX, dos senadores de mayoría

relativa y uno de primera minoría, esto es, 94 senadores por ambos principios que, precisamente, terminan su periodo en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión en el año 2000.

No obstante que el segundo párrafo del transitorio citado determinaba que los senadores a elegir en 1997, para completar los 128 que integrarían la LVII legislatura, serían 32 de mayoría relativa, uno por cada estado y uno por la CDMX, el 22 de agosto de 1996 se publicó el decreto de reformas a diversos artículos constitucionales, entre ellos el que determina la integración y renovación de la Cámara de Senadores.

El nuevo texto del artículo 56, si bien deja incólumes tanto el periodo de renovación de la Cámara, cada seis años, así como lo relativo al número de sus integrantes, sí ha implicado una novedad: establece un nuevo principio de elección, es decir, el de representación proporcional.

Numéricamente implicará que de los 128 senadores que hacen el total de los integrantes de la Cámara, tres por cada estado y tres por la CDMX, dos de ellos habrán de elegirse conforme al principio de mayoría relativa (64 en total), uno asignado a la primera minoría (32 en total), los senadores restantes se elegirán por el principio de representación proporcional votados en una

sola circunscripción nacional (32 en total).

Debido a que en 1994 se eligieron 96 senadores en la forma ya indicada líneas arriba, en 1997 en lugar de elegirse a los 32 de mayoría relativa que marcaba la reforma de 1993, se eligieron 32 de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, siguiendo lo prescrito en el artículo cuarto transitorio, a efecto de integrar en su totalidad la LVII legislatura.

Por lo que hace a la declaratoria de validez de la elección de senadores, desde las reformas de 1993 se atribuye la competencia al INE. Tal competencia se ratifica en las últimas reformas constitucionales de 22 de agosto de 1996. El artículo 41 en su fr. III, párrafo octavo, establece en la parte conducente: “El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley... los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias”. Queda como parte de la historia político-electoral del país, la llamada autocalificación.

Como es de colegirse, la inserción del principio de representación proporcional en el Senado implica el

reconocimiento de nuestro país como ideológicamente plural y competitivo. Así, el texto fundamental determina que por cada senador propietario se elegirá un suplente (artículo 57).



Tanto en el caso de los senadores como en el de los diputados, la Constitución establece el principio de reelección relativa, esto es, que pueden ser reelectos para el periodo inmediato al que hayan ejercido el cargo en calidad de propietarios (artículo 59).

3. Quórum de asistencia y votación

Para que la Cámara de Senadores pueda funcionar válida y legalmente, es necesario que se encuentren presentes un número determinado de senadores, es decir, que se integre quórum.

El artículo 63 constitucional dispone la regla general de asistencia de las cámaras, estableciendo que para que puedan abrir sus sesiones habrá de concurrir en cada una de ellas, senadores y diputados, *más de la mitad del número total*

de sus miembros. Numéricamente podemos decir que, si la Cámara de Senadores se integra con 128 miembros, se integrará el quórum con la presencia de 65 senadores, ya que la mitad exacta son 64, y el texto prescribe “más de la mitad del número total”. La regla general sobre votación en la Cámara de Senadores es la de la mayoría de los votos de los miembros presentes.

Hay dos clases de mayoría: absoluta y relativa. La *mayoría absoluta* se obtiene cuando, existiendo dos proposiciones, se aprueba aquella que reúne más de la mitad del total de votos. La mayoría relativa se da cuando, existiendo más de dos proposiciones, se aprueba aquella que más votos haya obtenido, sin importar si éstos suman más de la mitad del total.

Las excepciones a la regla general de votación se encuentran en:

a) El artículo 73, fr. III, numeral 5o., que expresa ser necesario para formar un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, que la erección sea votada por las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

b) El artículo 135, por lo que toca a las reformas o adiciones a

la Constitución, las cuales deberán ser votadas por las dos terceras partes de los individuos presentes en cada Cámara.

c) El artículo 72, inciso c, tratándose de la superación del veto del Ejecutivo, para lo cual se requiere la votación de las dos terceras partes del total de votos de los legisladores de cada Cámara (en su calidad cualquiera que fuere el caso, de Cámara de origen o Cámara revisora).

d) Tratándose de la facultad de la Cámara de Senadores para designar gobernador provisional, de terna que le presente el presidente de la República, para lo cual se requiere de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes.

4. Facultades

Además de fungir como colegisladora junto con la Cámara de Diputados, en el procedimiento de formación de la ley y en las demás facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión, la Cámara de Senadores tiene facultades exclusivas, que mayormente se concentran en el artículo 76 constitucional. Las facultades exclusivas más importantes de la Cámara de Senadores son las siguientes:

a) La fr. I del artículo 76 faculta a la Cámara de Senadores para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. En México, el presidente de la República es el responsable de las relaciones internacionales del país, y por ello tiene la facultad de celebrar tratados internacionales y convenciones diplomáticas con otros Estados. En los términos del artículo 133 de la Constitución, los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República son ley suprema de la Unión, es decir, también son parte del orden jurídico interno; pero para ello es indispensable que sean aprobados por el Senado y que estén de acuerdo con la Constitución.

La votación que se exige para que el Senado apruebe los tratados internacionales es de la mayoría absoluta de los presentes. En diciembre de 1977 la facultad contenida en la fr. I del artículo 76 fue supuestamente ampliada a fin de que el Senado analice la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rinda al Congreso. El problema que aquí se presenta es que no establece cuáles serían las consecuencias del análisis realizado por la Cámara de Senadores.

b) La fr. II del artículo 76 faculta a la Cámara para ratificar los nombramientos que el presidente de la República realice de los siguientes funcionarios: procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.

El decreto de reformas a diversos artículos constitucionales del 31 de diciembre de 1994 comprendía la diversa al artículo 76, fr. II, a través de la cual se le otorga a la Cámara, como facultad exclusiva, la ratificación del nombramiento del procurador general de la República. Se considera que éste fue uno de los logros, en términos de contrapeso, del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

Por su parte, la fr. VIII del artículo en comentario determina otras facultades de naturaleza administrativa en favor de la Cámara, y que se refieren, primero, a la designación, de terna que le someta el titular del Ejecutivo, de los ministros de la SCJN y, segundo, otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia que el presidente haga de aquéllos.

c) Las fracciones III y IV se relacionan con las facultades del Ejecutivo en materia de guerra y seguridad interior del país. El Senado debe autorizar al presidente para que permita la salida del país de tropas nacionales, así como el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas, y, por otra parte, debe dar su consentimiento para que el propio presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

d) Las fracciones V y VI se relacionan directamente con las entidades federativas. De acuerdo con la fr. V, el Senado tiene facultad para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional que convocará a elecciones de acuerdo con las leyes constitucionales de la respectiva entidad federativa.

Esta facultad corresponde exclusivamente al Senado, y su naturaleza es declarativa y no constitutiva. De acuerdo con esta misma fr., la designación del gobernador provisional debe ser hecha también por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República y bajo una votación calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes.

A diferencia de la facultad declarativa anterior, en este caso la Comisión Permanente sí puede realizar tal designación, con base en las mismas reglas. Las facultades concedidas al Senado en esta fr. son desarrolladas en una Ley Reglamentaria publicada en el *DOF* del 29 de diciembre de 1978. Por su parte, la fr. VI faculta al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando uno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Tratándose de conflictos entre los poderes de una entidad federativa, la Constitución distingue entre conflictos constitucionales, para cuya resolución tiene competencia la SCJN, y conflictos políticos, para lo cual tiene competencia el Senado.

Al respecto, existe ambigüedad sobre lo que debe entenderse por conflictos políticos, ya que hasta ahora no se ha expedido la ley reglamentaria de esta fr., que prevé la Constitución, y en la que, entre otros aspectos, debería señalarse el significado y las hipótesis de tales cuestiones políticas. La competencia del Senado para resolver este tipo de conflictos se surte de dos formas según el texto de la fr. citada: a petición de parte, es

decir, cuando uno de los poderes estatales concorra con ese fin al Senado, y *motu proprio*, cuando el conflicto político haya desencadenado un conflicto armado interrumpiendo el orden constitucional.

e) La fr. VII del artículo 76 faculta al Senado para erigirse en jurado de sentencia para conocer de las responsabilidades de naturaleza política en que incurran los servidores públicos, por los decretos de reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996, en el artículo 110 de la propia Constitución, que son: senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la SCJN, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Ciudad de México, el jefe del gobierno de la CDMX, los procuradores general de la República y de la CDMX, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común de la CDMX, los consejeros de la Judicatura del Ciudad de México, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del INE, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones

asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

La facultad es consecuencia de la que se le atribuye a la Cámara de Diputados en el artículo 74, fr. V. Realizada la acusación por la Cámara de Diputados, la de Senadores inicia un procedimiento en el que debe practicar las diligencias convenientes y oír al acusado para culminar en una sentencia, que siendo condenatoria impondrá al funcionario las penas de privación definitiva del cargo e inhabilitación para ocupar otro de carácter público. Esta sentencia, que deberá ser aprobada por las dos terceras partes del total de senadores, constituye cosa juzgada, y en tal virtud es inatacable por cualquier otro recurso legal.

Finalmente, la fr. X del artículo 76 establece como facultades de la Cámara de Senadores las demás que la Constitución le atribuye.

CAPÍTULO QUINTO

TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA



CAPÍTULO QUINTO

TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA

1. Transparencia y democracia

Como ya se ha dicho, la democracia puede definirse etimológicamente como *el poder del pueblo* (Sartori, 1993). Para el filósofo Kelsen, se refiere al *gobierno del pueblo por el pueblo*, donde la voluntad colectiva es determinada por los dirigentes electos por la mayoría (Kelsen, 1990).

Montesquieu recupera esta noción en el mismo sentido, toda vez que, para él, la única manera de acceder al poder político es mediante el voto que expresa la voluntad del pueblo, mediante un proceso legalmente constituido en donde se establecen las leyes que rigen el derecho al sufragio; además los electores cuentan con la aptitud necesaria para elegir a quienes ceden la autoridad de gobernar (Montesquieu, 1971).

Desde la antigüedad, como es bien sabido, los individuos han buscado moldear organizaciones colectivas que les permitan instaurar un orden específico. Dentro de la historia de las formas de gobierno, la democracia ocupa un lugar especial.

Si bien, la idea de la democracia es antigua; desde su surgimiento ha tenido una serie de mutaciones propias del desarrollo ideológico de la humanidad, sin embargo, se puede afirmar que conserva su ideal primigenio: el del gobierno del pueblo y para el pueblo. Sobre este particular cabe señalar que el concepto de ciudadanía juega un papel importante, así como los diversos matices que ha tenido a lo largo de su desarrollo; sin embargo, esto los exceden los límites del estudio que aquí se presenta.

En este sentido, podemos hablar de la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos. La democracia de los antiguos refleja la idea griega de democracia en la que los ciudadanos se reunían en la plaza pública a discutir los asuntos concernientes a los miembros de esa colectividad, donde cada uno expresaba su opinión, en donde si se practica de esta manera es denominada: *democracia directa*.

Por otro lado, la democracia de los modernos se refiere a la *democracia representativa*, esta forma de ejercer la democracia es característica de sociedades grandes. Lo anterior, es razón de que sus dimensiones impiden que cada una de las ciudadanas y ciudadanos emita su voto de manera

directa, de esta forma votan por una persona que represente sus intereses en el órgano encargado de tomar decisiones.

La democracia implica pluralidad. En este sentido, aunque la regla democrática por excelencia sea la regla de la mayoría; la pluralidad vista como principio rector de la práctica democrática señala que aun cuando una mayoría (que haya llegado a serlo respetando las reglas democráticas) sea tal, tiene la obligación (como mayoría democrática) de respetar y tomar en cuenta durante el proceso de toma de decisiones, las posturas de los diversos actores de la vida pública del país, aunque estos sean minoritarios.

Bien lo recuerda Norberto Bobbio al indicar que “para un régimen democrático, estar en transformación es su condición natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo.” (Bobbio, 1986).

En cuanto al proceso de democratización internacional, a estas alturas es importante observar si aquellos gobiernos en los que se dicen instaurados regímenes democráticos, los son de fondo y no solo de forma. Sin importar si un gobierno es tendiente a ideologías de izquierda o de derecha, podemos

observar si los procedimientos para la toma de decisiones siguen en forma y en contenido la senda democrática.

Según el autor *supra* citado, el desencanto democrático que vivimos desde hace años, en parte, se debe a las expectativas que esta ha generado como forma de gobierno. Pues debemos estar conscientes que existe una diferencia entre la democracia ideal y la democracia que vivimos. A lo largo de su historia se generaron una serie de esperanzas que fueron mal correspondidas por una u otra razón. Estrictamente no podemos hablar de una degeneración de la democracia, mejor dicho, de un mal encuadramiento de los principios ideales con la realidad: la práctica democrática cotidiana.

En América Latina, dictaduras militares como las de Argentina y Chile, sucumbieron ante las presiones populares con aspiraciones democráticas. La historia demuestra que la población, ha ejercido presión a los regímenes establecidos, en busca de la transición y consolidación democrática. Nuevas democracias han aparecido o reaparecido en aquellos países donde habían sido eliminadas por dictaduras. El mundo ha estado en constante cambio.

La transición democrática mexicana se distingue a la de muchos países de América Latina (Argentina, Chile, Uruguay, etc.), dado que en ellos la transición fue prácticamente regresar a un estado en que se encontraban y había sido eliminado por los golpes militares donde se instauraron gobiernos de la misma naturaleza (Levitsky, 2018).

En México ocurría algo distinto. Nuestro sistema, si bien era carácter autoritario, le faltaban dos piezas para transformarse en democrático: 1) un sistema plural de partidos representativo de las diferentes corrientes que cruzaban al país y, 2) un sistema electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad y equidad a los contendientes y a los ciudadanos. Los años de 1977 y de 1996 - 1997 fueron clave para que estos elementos se instituyeran como piezas de sistema electoral vigente.

En el discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles el 1 de abril de 1977, donde se anunció la reforma electoral del mismo año, el entonces secretario de Gobernación dijo que con ello se pretendía que “el Estado ensanche las posibilidades de representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria y pequeñas

corrientes que, difiriendo mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación.” (Woldenberg, 2012).

La historia de la transición democrática en México expone el proceso de cambio de las normas y las instituciones relacionadas con la organización de elecciones. Si bien, en México la democratización de la vida pública ha sido algo gradual, esto no quiere decir que durante este desarrollo no haya habido etapas que representen imágenes crudas de la realidad nacional de cada momento. Es decir, que la pluralidad de ideas e intereses se hizo notar, en un inicio, con claras expresiones sociales de inconformidad (movimientos estudiantiles, sindicatos de trabajadores, guerrillas rurales y urbanas, etc.) ante un régimen autoritario y omiso a las demandas sociales, para después verse reflejada en las normas y las instituciones. Si pudiéramos utilizar una palabra para señalar el motor que impulso todos estos eventos, esa sería la de: representación.

Después de años de exigencias, la aparición de las guerrillas rural y urbana se genera a partir de que “llegan a la conclusión de que las vías de quehacer democrático se encuentran clausuradas y que no existe otra opción más que la de las armas” (Woldenberg, 2012). En aquel momento se vivía la

expresión de diversos sectores de la sociedad, los cuales ya no cabían bajo el manto de un solo partido, por lo que buscaban hacer llegar su voz a espacios en los que pudieran influir en favor de quien representaban.

Según Michelangelo Bovero, la democracia es una forma de gobierno donde se entiende al gobierno como “el conjunto de órganos a los que se les atribuye el poder de decisión colectiva y/o el conjunto de actividades a través de las cuales estos ejercen dicho poder, y por forma de gobierno una configuración específica de dichos órganos y actividades, usualmente (pero no necesariamente) prevista y establecida en normas preceptivas”. (Salazar, 2016).

Así, podemos sostener en términos de Bobbio, que un régimen democrático es el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en la que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. La única forma de entender a la democracia como forma contrapuesta a regímenes autocráticos es considerarla como un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

Bajo una perspectiva menos formal y un matiz más politológico se observa que en situaciones normales, la democracia es, simplemente, un tipo de arreglo político que permite que la compleja y cotidiana red de transacciones entre los miembros de una sociedad, siempre cruzada por desigualdades y contradicciones, se desarrolle de manera pacífica, segura y ordenada donde se mantenga el respeto a la dignidad de los individuos y se favorezcan la coordinación de esfuerzos indispensable para que los subsistemas económico, jurídico y cultural funcionen de manera que los individuos convivan en relativa armonía y mantengan su independencia como miembro de la comunidad internacional (Meyer, 2016).

Lo importante de contrastar los conceptos expuestas anteriormente es, analizar el enfoque que cada uno da a la democracia. Mientras en un caso esta es vista como una forma de gobierno, en el otro es considerado un *arreglo político*. ¿Son excluyentes entre sí estos enfoques?, desde nuestro punto de vista, no. Si bien uno utiliza elementos formales para delinear la democracia; el otro lo hace desde una perspectiva realista donde subyacen elementos cualitativos. Hablar de un arreglo trae consigo dar por sentado la existencia de posturas diversas

y por qué no, contrapuestas. Visto de esta forma, tener esto claro es elemental para hablar de representación.

Una forma de gobierno se diferencia de otra, atendiendo al criterio que se refiere a los diferentes sujetos (quien) y los diversos procedimientos (cómo) de la decisión colectiva. Lo anterior indica que el criterio para clasificar a las formas de gobierno es: la forma o procedimiento en que se toman las decisiones, no el contenido de estas.

Como se enunció, dentro de las especies y subespecies de la democracia, encontramos dos principales: la directa y la representativa. Bajo los parámetros de la democracia representativa, hay circunstancia en las que incluso en situaciones grupales las decisiones son tomadas por individuos, es decir, no decide la colectividad. De esta forma, una decisión tomada por unos cuantos individuos puede reflejarse como una decisión colectiva, sin embargo, se advierte que es necesario que estas decisiones sean tomadas bajo reglas establecidas.

Bovero expone cuatro verbos nodales del funcionamiento de la democracia: elegir, representar, deliberar y decidir. La fase de deliberación dentro del juego democrático requiere

especial trato. Siguiendo las reglas del juego, una decisión democrática no puede no estar precedida por una discusión deliberativa, pública y transparente. Una discusión que privilegie la pluralidad de ideas y busque el consenso necesario para que todos los miembros de la colectividad estén y se sientan representados.

La democracia lleva ya años siendo el centro de discusión de todas las cuestiones políticamente relevantes, teóricas y prácticas. Esta, esa una de las causas por las que se afirma que es una de las palabras más infladas del lenguaje político, hasta el punto de que corre el riesgo de perder todo sentido. Es por esto, que no se pueden perder de vista elementos esenciales para el funcionamiento de la democracia como son: la deliberación que precede a la toma de decisiones y, la pluralidad como elemento de cohesión dentro del proceso de deliberación.

2. Democracia deliberativa y participativa

Las democracias pueden tener diferentes fundamentos teóricos: el utilitarismo, el pluralismo, la teoría consensual, el perfeccionismo, etcétera. Una concepción deliberativa y participativa de la democracia es una concepción dialógica

basada en la comunicación intersubjetiva entre los ciudadanos. Es una visión que pretende ser incluyente y que además basa la toma de decisiones en la argumentación y en la publicidad de procedimientos y resultados.

John Rawls y Jürgen Habermas, defienden una visión del sistema político apoyado en principios o decisiones morales que deben garantizar condiciones de imparcialidad, universalidad y respeto a la autonomía personal. Rawls sostiene que uno puede alcanzar la conclusión de que un principio moral es válido sólo por medio de la reflexión individual sin desconocer el papel de la discusión. Habermas cree que sólo la discusión colectiva, en la búsqueda cooperativa de la verdad, es la forma de acceder al conocimiento moral.

Carlos Nino menciona que, desde una visión ontológica, "la verdad moral se constituye por la satisfacción de presupuestos formales o procesales de una práctica discursiva dirigida a lograr la cooperación y evitar conflictos. Epistemológicamente opina que la discusión y la decisión intersubjetiva constituye el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no sólo incrementa el conociendo que uno posee, sino que además detecta

defectos en el razonamiento, y ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados.” (Nino, 1997).

Desde el punto de vista del giro deliberativo, la calidad de una democracia se mide en función de su capacidad de producir decisiones legítimas, que reflejen el interés público, más allá de las agendas particulares de actores políticos y económicos en posiciones de poder. La calidad de la deliberación pública y el nivel de inclusión de los procesos de toma de decisión se vuelven factores críticos para evaluar que tan democrático es un régimen. (Pinedo, 2018).

Desde la óptica deliberativa de la democracia, deben existir espacios en donde los ciudadanos puedan expresarse en condiciones de libertad e igualdad para que puedan influir de manera efectiva en la toma de decisiones (Martínez, 2017). La legitimidad democrática no representa únicamente el apoyo a una decisión, sino que, recae en el proceso de deliberación donde puede participar quien sea que esté interesado en el tema.

3. Representación y deliberación: el legislativo

En una democracia representativa, aunque el pueblo es soberano, la toma de decisiones es responsabilidad de los representantes electos por la colectividad (Béjar, 2017). Sin embargo, para que esas decisiones estén dotadas de validez y legitimidad, de acuerdo con las reglas de la democracia, se debe considerar dentro del proceso de decisión la postulación de ideas e intereses diversos que sean debatibles y busquen la conformación de un consenso sólido.

Dentro de los regímenes democráticos, el proceso para la elaboración de una ley obliga a tomar en cuenta dos cosas: 1) los procedimientos institucionales para la toma de decisiones y, 2) el modo en que se configura el listado de temas considerado en la agenda de los órganos autorizados para legislar.

Actualmente, el seguimiento otorgado por parte de instancias académicas y la sociedad civil al proceso legislativo ha aumentado considerablemente. Aun así, es necesario reflexionar la influencia y la calidad del acceso de diferentes instancias de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas.

Bajo la lógica de una democracia representativa, la participación es un elemento *sine qua non* la representación no es efectiva. Siguiendo este hilo conductor, los principios del parlamento abierto son convergentes con los de la democracia representativa. Sin embargo, para que la ejecución de dichos principios, resultan necesarios los espacios de discusión seria y plural, que permitan a gobierno, academia y sociedad civil involucrarse en el proceso de toma de decisiones, en este caso, en el proceso legislativo.

En México, se sigue la idea de la democracia con soberanía donde todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de este y para el mismo control del poder, el ejercicio de la misma gira en torno a la idea de la división de los Poderes de la Unión: en el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo y en tres órdenes gubernamentales: el Federal, el *Estatal* y Municipal.

Para el ejercicio del poder público de los Estados se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, asimismo, el Poder legislativo no se podrá depositar en una sola persona.

Es decir, en la concepción actual de la democracia versa en un sistema de gobierno donde las personas electas legalmente

ejercen el cargo, en cualquier Poder que les fue concedido por la votación. Además, este ejercicio viene acompañado de indivisibilidad porque la voluntad del pueblo es general (Rousseau, 2014) se atiende a lo que el pueblo decida como lo mejor para sí, es decir como un atributo esencial del poder político. (García-Máynez, 2017)

Sin embargo, para el ejercicio de la democracia, no sólo es necesario el ejercicio del poder, sino también el ejercicio del control democrático al poder.

Lo anterior no sólo consiste en la transparencia gubernamental que recobre la confianza ciudadana, sino también una evaluación constante que permita valorar el trabajo de quienes ejercen el poder, así como la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Es por ello que se vuelve necesaria la implementación de un modelo que permita lograr estos fines y que conduzca a un camino del ejercicio pleno de la democracia.

4. Nuevos paradigmas de la democracia

La democracia surge como un modelo que permite la participación de todos en los actores gubernamentales, sin embargo, por la complejidad del consenso de todos para

decidir respecto de los temas públicos, se optó por un modelo de representación que permita atacar los problemas públicos con eficiencia y democracia, a lo que se denomina democracia representativa.

La democracia representativa se define al establecerse la forma de gobierno y la manera en que se integrarán los poderes públicos para la representación del pueblo (ACE, 2016). Aquí, el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por este, sí por sus representantes elegidos por votación. (SEGOB, 2019).

Las elecciones, *per se*, representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo (Nohlen, 1994) ya que permiten una secesión de poder de manera pacífica y ordenada (Crespo, 1995).

Actualmente, la ciudadanía no puede participar de manera directa en la elaboración de leyes, así como en la toma de decisiones del Estado, con esto se fundamenta la idea de la representación política en donde un grupo de personas elige, mediante el sufragio a quienes les representarán en los espacios de incidencia gubernamental. (Sánchez-Bringas, 2011).

En México, la democracia representativa está consagrada en los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece el sistema democrático-representativo.

Como consecuencia de la evolución del concepto de democracia, a la fecha se apertura un paradigma que no termina con la votación en las urnas por parte de la ciudadanía, sino que perdura para la toma de decisiones mediante la colaboración entre la ciudadanía y el poder público, es decir, una participación más directa del pueblo (Olivo, 2018).

Según Maurice Duverger la democracia participativa se da por medio de la colaboración entre los ciudadanos y sus representantes. De esta manera, se instauran dos procedimientos: a) La iniciativa popular, que es la petición legal que un número determinado de ciudadanos hace a un órgano encargado de legislar; y b) referéndum, que es la manifestación ciudadana por medio del sufragio sobre su aceptación o desaprobación de una ley producto del poder ejecutivo o del legislativo (Duverger, 1980).

Además, la democracia representativa puede expresarse en otros instrumentos como lo son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, las consultas populares, entre otros que permiten la participación directa de la ciudadanía.

Para lograr el ejercicio de la democracia participativa es necesario que el Estado facilite la participación ciudadana en la toma de decisiones, especialmente cuando afecten su vida diaria de esta manera se exige a la sociedad que se organice para su incidencia en el trabajo gubernamental.

Para el Estado moderno, no es concebible la idea de la representatividad sin la participación de la ciudadanía, es decir, se mezclan elementos que permiten armoniosamente para lograr una conjunción de participación social.

En la democracia participativa, es necesario tener un control al poder político de esta manera, se respeta la autonomía de los Poderes y se garantiza el libre actuar del Gobierno mediante el sistema de frenos y contrapesos (checks and balance); así, el andamiaje institucional de la división de poderes se fundamenta en el control entre las ramas del poder que dominan las funciones de un Estado (Puyanna, 2008).

Uno de los elementos clave para la democratización de los procesos públicos es la transparencia como medio de control y como ruptura de la brecha ciudadanía-gobierno.

5. Los elementos de la transparencia

La transparencia gubernamental debe ser un ejercicio consciente por ambos extremos, los gobernados y el gobierno ya que el acceso a la información es indispensable para generar un ambiente de claridad en los actos y hechos que el gobierno realice, para que pueda ofrecer respuestas y soluciones a las peticiones de la ciudadanía. (Abdó, 2005).

Hoy en día, es fundamental en el acercamiento entre los ciudadanos y sus representantes. De esta manera, la rendición de cuentas se presenta como vértice para la credibilidad institucional ya que el Estado es responsable pública y periódicamente de sus actuaciones.

Para lograrlo, es menester crear mecanismos de seguimiento del quehacer político que permitan conocer a plenitud el trabajo de los funcionarios y el organismo, para así juzgar con mayor objetividad su actuación. Esto exige preparación social, en donde la ciudadanía se presente activa, informada y

racional, para elegir a sus representantes y para participar en la toma de decisiones (Burgos, 2014).

6. Información y control democrático

El uso de la tecnología juega un papel importante en la apertura gubernamental ya que permite la comunicación eficaz entre los representantes del poder y la ciudadanía de esta manera, las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC's) hacen que la colaboración se haga una realidad, esto porque se tiene acceso a la información gubernamental que permite su consulta momentánea, de manera fácil, rápida; y además, facilita la participación ciudadana y la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

A esto se le denomina Gobierno Electrónico, que para Alejandra Naser y Gastón Concha (2011) se hace referencia a él cuando se utilizan las TICs para proveer servicios gubernamentales en donde no sea importante el tiempo, la distancia y la complejidad organizacional.

La finalidad del uso de las tecnologías es instaurar una herramienta fundamental para el desarrollo de un buen gobierno (OEA, 2017).

El gobierno electrónico muestra un enfoque estratégico sólido y el compromiso para optimizar el uso de las tecnologías dentro de la administración pública para mejorar su funcionamiento operativo y su interacción con empresas y ciudadanos (OECD, 2011).

La construcción de derechos y su codificación en ordenamientos jurídicos no garantiza la construcción de ciudadanía, sino que es necesario abonar la participación social mediante el uso de las herramientas tecnológicas para reforzar la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. Es por lo que la participación ciudadana no pretende sustituir a ningún poder público, al contrario, se pretende aprovechar al máximo los instrumentos tecnológicos para el mejoramiento de la democracia, rompiendo la brecha entre la Institución y los ciudadanos. (García Pérez, 2018).

7. Transparencia y ciudadanía

La participación ciudadana no se agota al término de la celebración de elecciones; en otras palabras, los votos que darán vida a la estructura de gobierno no son la única manera de ejercitar la democracia, de esta manera, la ciudadanía permanece activa para incidir en el trabajo gubernamental (Merino, 2017).

Se establece al abrir planamente la participación ciudadana, cuando se descentraliza la información y los actos y procesos públicos se transparentan, así como cuando se desburocratizan los procesos de gobierno, y las instituciones permiten la participación permanente de los gobernados.

Tal incidencia puede verse reflejada en instrumentos como el referéndum, los *ombúdsmanes*, así como una renovación del sistema legal que permita el cambio institucional a fin de madurar el sistema político y lograr una creciente participación que favorezca a la ciudadanía, y a la sociedad civil (Sánchez, 2005).

Tal como lo indica el PNUD de las Naciones Unidas (2018), la apertura a la participación de la ciudadanía es una pieza clave para garantizar los derechos políticos, más allá de la participación electoral, es decir, en la toma de decisiones gubernamentales.

Este trabajo va conducido por las organizaciones de la sociedad civil que son un ente colectivo popular conformado por las Organizaciones No Gubernamentales, las asociaciones Ciudadanas, además de otro tipo de asociaciones tal sea las de carácter religioso, cultural, profesional (Olvera, 2000) y cada

una incide en los temas que le son importantes para el desarrollo de su colectiva.

Su naturaleza se basa en un grupo de ciudadanos que se reúnen de manera libre para actuar de manera colectiva a fin del bien común, mediante instituciones que promueven derechos e impulsan causas de interés público, desde sus trincheras (García y Martínez, 2019) Es un sector surge paralelo al mercado y al Estado que se caracteriza por la asociación libre y la interacción social en el ámbito democrático (Neme, 2014).

La cultura de transparencia y rendición de cuentas analiza los valores y normas que los actores políticos y los funcionarios públicos tienen como eje rector de su actuar, además de la publicidad y responsabilidad en su desempeño (González, 2014). Es elemental en los regímenes democráticos ya que da legitimidad y credibilidad al sistema político, además de que permite vigilar que se logren los intereses del Estado, es decir, el bien común (Emmerich, 2004).

En México, la rendición de cuentas está regulada en los diversos, artículo 6º, apartado A, fracción octava, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley

General de Transparencia y Acceso a la Información, Pública; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

8. Acceso a la información

El acceso a la información se presenta como un derecho humano positivo que obliga a las instituciones públicas a ofrecer la información a la ciudadanía. Así, el Estado debe garantizarlo para que las personas puedan acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir de manera libre la información en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea oral, escrita, por medios electrónicos o informáticos, Es elemental para ejercitar el principio de transparencia en la gestión pública para mejorar la calidad de la democracia (UNESCO, 2012).

De esta manera, el acceso a la información pública garantiza que cualquier autoridad tanto en el ámbito federal, como el municipal y el estatal, los órganos autónomos, los partidos políticos, los sindicatos, cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad entregue la información pública que cualquier interesado solicite para su conocimiento (INAI, 2017).

Lo anterior, tiene un objetivo claro: eliminar la corrupción que se presenta como un modelo que ejerce influencia y da vida a un nuevo funcionamiento de un sistema y a su modo de tomar decisiones distinto al establecido como el correcto, también al abuso del poder para beneficio propio de las personas a cargo del poder público (Pasquino, 2005).

De conformidad con el artículo 6º constitucional:

Artículo 6o. (...) Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. (...)

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

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

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

Como se deriva de la propia norma constitucional, en relación con los numerales 1º y 2º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el concepto de información pública comprende todos los datos que se encuentren en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, por lo cual dicha información es susceptible de divulgarse a terceros.

El acceso a la información pública comprende el derecho fundamental a solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información vinculada al ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, lo que obliga a las dependencias y entidades a documentar todo lo relativo a éstas, y presume su existencia de conformidad a lo establecido por los artículos 3, fracción VII, 4, 18 y 19 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por tanto, en el sistema jurídico mexicano, todos los órganos del Estado tienen la obligación de publicitar la información relacionada con los poderes constituidos cuando los gobernados así lo soliciten, máxime cuando estos actos, que se

presumen existentes, derivan del ejercicio de las funciones gubernamentales.

De conformidad con la Jurisprudencia P./J. 54/2008 de observancia obligatoria emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información

como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Controversia constitucional 61/2005. Municipio de Torreón, Estado de Coahuila, 24 de enero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 54/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.

En México, el derecho de acceso a la información se adhirió al ordenamiento constitucional en el artículo 6º, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, que tuvo su origen en la iniciativa del Presidente de la República del cinco de

octubre del mismo año, relativa a reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

Esa iniciativa, calificada como *el primer paso de la Reforma Política*, comprende cuestiones relativas a la regulación de los partidos políticos, de procesos electorales, y de integración y facultades de las cámaras, entre otras.

En lo referente al derecho a la información, la iniciativa expresó:

“(...) También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, el acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales. Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva *al derecho a la información, que mediante esta Iniciativa se incorpora al artículo 6º que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad (...)*” (Cámara de Diputados, 1997).

El dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados agregó:

“(…) ‘el derecho a la información será garantizado por el Estado’. La historia de nuestro derecho constitucional ofrece catorce antecedentes, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, hasta el Mensaje y Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza. De su estudio es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos, preservar como libertad política la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite; sin considerar el derecho de quien las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos por ‘manipulación informativa’. Que así haya sido, es perfectamente explicable, porque la información propiamente dicha, producto de la sociedad moderna, ha venido a convertirse en factor de primera importancia en la modelación de la opinión pública. Si no se disfruta de un grado aceptable de cultura general a la vez que, de educación política, y de posibilidad de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación. Como las condiciones apuntadas están muy lejos de pertenecer al común, surge la necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social. Lo escueto de la expresión: ‘...el derecho a la información será garantizado por el Estado’, puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por ‘derecho a la información’, ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.”

Como derecho humano que es el derecho de acceso a la información, es patente que su titular es todo gobernado, atendiendo al artículo 1º de la Constitución. Correlativamente, el sujeto pasivo u obligado por tal derecho es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información (SCJN, 2013).

En este contexto, una de las obligaciones correlativas de ese derecho es la obligación de informar. En este aspecto, la garantía de este derecho humano debe traducirse en la obligación a cargo de los distintos órganos del Estado. Para percatarse del alcance de este derecho, es necesario determinar qué se entiende por información.

Según su concepción gramatical derivada del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (vigésima edición, tomo II - H-Z, Editorial Espasa Calpe), los vocablos *información* e *informar* tienen las siguientes connotaciones:

“INFORMACIÓN. (Del lat. *Informatio*, -onis) 1. Acción y, efecto de informar o informarse. 2. Oficina donde se informa sobre alguna cosa. 3. Averiguación jurídica y legal de un hecho o delito. 4. Pruebas que se hacen de la calidad y circunstancias necesarias en un sujeto para un empleo u honor. 5. Educación, instrucción. 6. Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten

ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada. 7. Conocimientos así comunicados o adquiridos”.

“INFORMAR. (Dellat. Informare) 1. Enterar, dar noticia de una cosa. 2. Formar, perfeccionar a uno por medio de la instrucción y buena crianza. 3. Dar forma substancial a una cosa. 4. Dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva competencia. 5. Hablar en estrados los fiscales y los abogados”.

Esas diversas acepciones de la palabra información, relacionadas con los antecedentes legislativos mencionados, determinan que la connotación a que se refiere el artículo 6º constitucional es la que significa acción y efecto de informar e informarse, es decir, ser enterado de cualquier cosa. De modo que el derecho a la información se compone de una facultad o atribución doble: el derecho a dar información y el derecho a recibirla.

El derecho citado en primer lugar comprende las facultades de difundir e investigar, lo que viene a ser la fórmula de la libertad de expresión contenida en la primera parte del artículo 6º constitucional. La facultad de recibir información o noticia es lo que integra el segundo de esos derechos.

Por tanto, el derecho de acceso a la información obliga al Estado, no solamente a informar, sino a asegurar que todo

individuo sea enterado de algún suceso, es decir, a ser informado.

Es importante significar que la información es toda aquella que tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos aquellos datos, actos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema.

A lo anterior debe agregarse que la información que se solicite debe ser razonable, lógica y causar, en los casos que las leyes lo establezcan, el pago de los derechos correspondientes a cargo del solicitante.

No puede soslayarse que el Senado de la República, como órgano del Estado mexicano que genera información pública, supone el interés de los miembros de la sociedad por conocerla, por lo que se encuentra obligado a comunicar a los gobernados sus actividades y éstos tienen el derecho correlativo de tener acceso libre y oportuno a esa información.

En ese mismo tenor, señala María Laura Peluffo (2007):

El derecho de acceso a la información es un derecho íntimamente ligado a la forma democrática de gobierno, cuyo fin reside en la

búsqueda de control, en la necesidad de transparencia y en la fundamentación de todo acto público. (...) Sentado ello, podemos sostener que el derecho que acceso a la información consiste en el derecho que tiene el ciudadano común de recopilar, acceder y difundir toda la información que genera el Estado. (...)

En el ámbito del Poder Legislativo importa el derecho de acceder a toda la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por dicho órgano que se encuentre en su posesión y bajo su control. (...) El acceso a la información en el ámbito del Poder Legislativo no sólo se circunscribe a la información relativa a las cuestiones administrativas y de organización.

Cualquier ciudadano debe poder pedir cualquier tipo de información al poder legislativo y, por tanto, este debe contar con la facilidad operativa, flujo jurídico y voluntad política de proporcionarla. De los poderes del gobierno, el Poder Legislativo es el representante del pueblo por excelencia, siendo una deuda pendiente para los ciudadanos.

Por su parte, Issa Luna Pla, Salvador Nava Gomar y Ernesto Villanueva han sostenido que:

“El nuevo parámetro para clasificar a los países del orbe descansa en el nivel de consolidación democrática; y la democracia a su vez se sostiene por pilares básicos: derechos fundamentales, división de poderes y mecanismos de defensa constitucional, principalmente. Aquí también la información juega un papel cardinal: es a la vez el derecho fundamental, ingrediente básico para el funcionamiento del

principio de separación y colaboración de poderes y detonante de primera instancia para poner en marcha los mecanismos de defensa.

El último párrafo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que 'el derecho a la información será garantizado por el Estado'. Por su parte, el artículo 8° de la Carta mexicana especifica que:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República (Villanueva, 2014).

La CIDH sostiene que el derecho a la información tiene límites.⁷ Sin embargo, también ha manifestado que el Estado siempre tiene que fundamentar y motivar sus negativas (CIDH, 2006). Debe partir del principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones ya que la

⁷ De acuerdo con la CIDH: "La Comisión indicó que tal negativa se dio sin que el Estado argumentar(a) una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena, así como a que supuestamente no (les) otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información y no (les) aseguró los derechos al acceso a la información y a la protección judicial, ni contó con mecanismos establecidos para garantizar el derecho al acceso a la información pública...la comisión recomendó al Estado Chileno (a)justar el orden jurídico interno, de conformidad con el artículo 13 de la Convención americana con respecto al acceso a la información y adoptar las medidas necesarias para la creación de prácticas y mecanismos que garanticen a los habitantes un acceso efectivo a la información pública o a la información de interés colectivo". El 7 de marzo de 2005 la Comisión, de conformidad con el artículo 50 de la Convención, aprobó este Informe, No. 31/05

información gubernamental pertenece originariamente a los ciudadanos y no a los funcionarios gubernamentales. El Estado, y no los ciudadanos, es quien cuenta con la carga de la prueba para justificar cualquier reserva de la información.

La Corte IDH también relaciona explícitamente el acceso a la información pública con la salud del sistema democrático. Señala que el derecho de acceso a la información implica también una condición indispensable para la participación ciudadana, así como para la buena gestión pública. Aquí la CIDH cita, entre otros documentos, las resoluciones de la Asamblea General de la OEA que señalan que:

84. (...) el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés

público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos coloca claramente a este derecho como un derecho fundamental básico para la sobrevivencia misma de la democracia.

En México se ha impulsado el Sistema Nacional Anticorrupción con el fin de apoyar la transparencia en los procesos institucionales y la rendición de cuentas para así fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

CAPÍTULO SEXTO

SISTEMATIZACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO



CAPÍTULO SEXTO

SISTEMATIZACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO

1. Integración del Legislativo

Como ya se ha dicho, existen diversas maneras de estructurar el Poder Legislativo. Esto puede ser unicameral y lo ejerce una sola asamblea o cuerpo colegiado. Bicameral si se constituye con dos cámaras o multicameral si se conforma por más de dos asambleas. En México, es depositado en el Congreso de la Unión, que es un órgano bicameral compuesto por la Cámara de Diputados, integrada por 500 miembros y por la Cámara de Senadores, formada por 128 miembros, tal como lo estipulan los artículos 50, 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso particular del Senado de la República, durante las pasadas elecciones del 01 de julio del 2018 hubo una reconfiguración en la composición histórica de las curules por los partidos políticos y su distribución por género.

En la competición, se enfrentaron 9 partidos que formaron tres coaliciones cada una con tres integrantes, de esta manera, la coalición *Juntos Haremos Historia* obtuvo 55 senadurías por el principio de Mayoría Relativa y 14 por el de Primera Minoría; *Por México al Frente* se llevó 28 por Mayoría Relativa, y 10 por Primera Minoría; y finalmente, *Todos por México* obtuvo 13 escaños por Mayoría Relativa y 8 por Primera Minoría.

Más adelante, se vivieron transfuguismos que alteraron el mapa de colores en la misma escala, así 3 senadores del PES y uno de PANAL se pasaron a MORENA. el PAN sufrió la pérdida de uno de sus legisladores, pero también la ganancia de dos senadores provenientes del PRD. El PVEM pierde uno, al igual que PRD. El PRI, el PT y MC mantuvieron sus escaños ganados. Finalmente, un senador renunció a los partidos que lo postularon, y ejercerá sus funciones como senador sin partido (García y Morales, 2019).



TABLA 1. CONFORMACIÓN DE LA LXIV LEGISLATURA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados oficiales del INE, actualizado con la

	MR	RP	ELECCIONES		CONFORMACIÓN	PORCENTAJE
			TOTAL	CAMBIOS	ACTUAL	
MORENA	42	13	55	+4	59	46.09 %
PAN	17	6	23	+1	24	18.75%
PRI	8	6	14		14	10.94 %
PES	8	0	8	-3	5	3.91 %
MC	5	2	7	+1	8	6.25 %
PRD	6	2	8	-3	5	3.91 %
PT	5	1	6		6	4.69 %
PVEM	4	2	6		6	4.69 %
PANAL	1	0	1	-1	0	0.00%
s/g	0	0	0	+1	1	0.78 %
TOTAL	64	32	128		128	100.00%

recopilación hemerográfica de los cambios registrados en las bancadas al inicio de la Legislatura y página web oficial del H. Senado de la República.

Ya iniciado el periodo legislativo, y en el primer mes del ejercicio de la LXIV Legislatura en el Senado de la República las comisiones ordinarias que se encargarán del desarrollo del trabajo del Senado fueron repartidas de la siguiente manera:

**TABLA 2. INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES ORDINARIAS
LXIV LEGISLATURA**

COMISIONES ORDINARIAS LEGISLATURA XLIV	PRESIDENCIA POR	SECRETARÍA POR
	PARTIDO	PARTIDO
Comisión Jurisdiccional	Morena	PRI
Administración	Morena	PRI PES
Agricultura, Ganadería Pesca y Desarrollo Rural	Morena	PAN PES
Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana	MC	PAN Morena
Asuntos Fronterizos y Migratorios	Morena	Morena PES
Asuntos Indígenas	PRD	PAN Morena
Ciencia y Tecnología	PRI	PVEM Morena
Comunicaciones y Transportes	Morena	PAN MC
Cultura	Morena	PAN Morena
Defensa Nacional	Morena	PRD PVEM
Derechos de la Niñez y la Adolescencia	PAN	Morena Morena
Derechos Humanos	PAN	Morena S/G
Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Vivienda	PAN	MC Morena
Desarrollo y Bienestar Social	PES	MC Morena
Economía	PAN	PRI Morena
Educación	Morena	PRI PAN
Energía	Morena	PAN

		PVEM
Estudios Legislativos	PRI	PRD Morena
Estudios Legislativos, Primera	PAN	MC Morena
Estudios Legislativos, Segunda	Morena	PAN Morena
Federalismo y Desarrollo Municipal	MC	PT Morena
Gobernación	Morena	PRI PAN
Hacienda y Crédito Público	Morena	PRI PAN
Para la Igualdad de Género	Morena	PT Morena
Justicia	Morena	PRI PAN
Juventud y Deporte	Morena	PRD Morena
Marina	PRI	PAN Morena
Medalla Belisario Domínguez	PES	Morena Morena
Medio Ambiente Recursos Naturales y Cambio Climático	PVEM	PAN Morena
Minería y Desarrollo Regional	PT	Morena Morena
Puntos Constitucionales	Morena	PRI PAN
Radio, Televisión y Cinematografía	Morena	Morena Morena
Recursos Hidráulicos	PAN	Morena Morena
Reforma Agraria	PRI	PT Morena
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	PAN	PRI

		Morena
Relaciones Exteriores	Morena	PAN PT
Relaciones Exteriores América del Norte	PAN	MC Morena
Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe	PRI	Morena PES
Relaciones Exteriores Asia- Pacífico- África.	PT	Morena Morena
Relaciones Exteriores Europa	PVEM	Morena Morena
Salud	Morena	PRI PAN
Seguridad Pública	Morena	PRI PAN
Seguridad Social	Morena	PRI
Trabajo y Previsión Social	Morena	PRI MC
Turismo	PRD	PAN Morena
Zonas Metropolitanas	MC	Morena S/G

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

No sólo hubo modificaciones en los colores del mapa político, sino también en la integración de los órganos de gobierno que conforman el Senado de la república y en los órganos que le dan vida al trabajo legislativo; además hubo una alteración substancial en la integración de las curules respecto de la cantidad de mujeres y de hombres que desarrollan el trabajo legislativo en el Senado de la República.

2. Criterios de paridad en el Legislativo

La participación de las mujeres en la vida política nacional es un hecho en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. Se consolidó mediante un proceso histórico de reformas legales y sociales.

ESQUEMA 1. RECORRIDO DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera se ha gestado un nuevo modelo de participación que permita la incidencia de las mujeres en igual medida que los hombres en los espacios de toma de decisiones. El reto consiste en valorar el impacto del trabajo de las mujeres en el Congreso federal en comparación con el trabajo hegemónico realizado por los hombres.

Pero el camino democrático no se recorrió solo, sino es resultado de una serie legal que se ha consolidado con el tiempo y que hoy, la legislación actual permite que la paridad se vea reflejada como una realidad en los cargos de representación popular.

TABLA 3. LEGISLACIONES MEXICANAS EN MATERIA ELECTORAL DE PARIDAD DE GÉNERO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Principio	Artículo
Garantía de paridad de género por los partidos políticos	Art. 41, fracción I
Derecho a la ciudadanía para hombres y mujeres	Artículo 34
Derecho a votar y ser votada	Artículo 35
Paridad en los pueblos y comunidades indígenas	Artículo 2
Paridad en el Ejecutivo	Artículo 41
Paridad en la Cámara de Diputados	Artículo 53
Paridad en el Senado de la República	Artículo 56
Paridad en el Poder Judicial	Artículo 94
Paridad en el Ayuntamiento	Artículo 115, fracción I
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Principio	Artículo
Paridad entre hombres y mujeres para acceder a cargos de elección popular.	Artículo 7
Participación igualitaria de hombres y mujeres de pueblos y comunidades indígenas	Artículo 26, apartado 4
Derecho a votar (aparecer en padrón electoral)	Artículo 128, apartado 1

Garantía y promoción de paridad para postulación por partidos políticos.	Artículo 232, fracción 3
Garantía de paridad en registro de candidaturas	Artículo 232, fracción 4
Paridad en registro de solicitudes de candidaturas	Artículo 233, fracción 1
Composición de fórmulas por mismo género.	Artículo 234
Sustitución de candidatos para lograr paridad.	Artículo 241 inciso A)
Ley General de Partidos Políticos	
Principio	Artículo
Criterios de paridad por partidos políticos.	Artículo 3, inciso 4
Obligación de paridad para candidaturas.	Artículo 25, inciso R)
Documentos básicos de los partidos políticos	Artículo 37, inciso E)
3% de financiamiento para liderazgo político femenino	Artículo 51, fracción V
Financiamiento para liderazgo político de la mujer, investigación, eventos, propaganda en materia de paridad	Artículo 73

Fuente: elaboración propia con base en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos vigentes.

Así, derivado de diversos conflictos en materia de reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres, el Tribunal Electoral emitió una serie de jurisprudencias para reforzar y garantizar en todo momento la paridad en las candidaturas y en las representaciones.

TABLA 4. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal			
Datos	Actores	Rubro	Resumen
9/2015 6 de mayo del 2015 Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21. ⁸	María Elena Chapa Hernández y otras vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral	Interés legítimo para impugnar la violación a principios constitucionales. Lo tienen quienes pertenecen al grupo en desventaja a favor del cual se establecen.	Cuando se trata de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, ya que es un medio de defensa para la protección de esos derechos.
7/2015 6 de mayo del 2017 Año 8, Número 16, 2015, páginas 26 y 27 ⁹	Partido Socialdemócrata de Morelos vs. Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal	Paridad de género. dimensiones de su contenido en el orden municipal.	Los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad vertical (presidente, regidores y síndicos) así como horizontal

⁸ Jurisprudencia 9/2015, Año 8, Número 16, 2015, pp. 20 y 21. Disponible en: <https://bit.ly/2u235r1>

⁹ Jurisprudencia 7/2015, Año 8, Número 16, 2015, pp. 26 y 27. Disponible en: <https://bit.ly/2SDidUi>

			(registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado), logrando así promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.
6/2015 6 de mayo de 2015 Año 8, Número 16, 2015, páginas 24, 25 y 26 ¹⁰	Partido Socialdemócrata de Morelos vs. Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal	Paridad de género. Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales.	El principio de paridad es válido en tanto que emana de mandato constitucional por lo que debe ser prioritario en la postulación de las candidaturas tanto federales, locales como municipales, para garantizar la inclusión de las mujeres en la participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

¹⁰ Jurisprudencia 6/2015, Año 8, Número 16, 2015, pp.24, 25 y 26. Disponible en: <https://bit.ly/2AWffRv>

8/2015 6 de mayo del 2015 Año 8, Número 16, 2015, páginas 18, 19 y 20. ¹¹	María Elena Chapa Hernández y otras vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral	Interés legítimo. Las mujeres lo tienen para acudir a solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.	Cuando se trata de impugnaciones relacionadas a la paridad de género cualquiera de ellas cuenta con interés legítimo para solicitar su tutela. Esto debido a que la paridad de género produce un impacto colateral en la esfera jurídica de las mujeres.
---	--	---	---

Fuente: elaboración propia.

Con la reconfiguración del sistema político electoral, en lo que se refiere a la paridad de género la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley de Partidos Políticos y las leyes electorales de cada entidad federativa establecieron lo siguiente:

- 1) Los partidos políticos deben determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas de legisladores y legisladoras federales y locales;
- 2) Las listas candidatas de mayoría relativa y representación proporcional se integrarán por fórmulas de compuestas cada una por

¹¹ Jurisprudencia 8/2015, Año 8, Número 16, 2015, pp. 18, 19 y 20. Disponible en: <https://bit.ly/2SDQD9g>

- propietario y suplente del mismo género, y se alternarán de la misma manera hasta agotarlas;
- 3) En caso de número impar de curules se priorizará a las mujeres;
 - 4) Será posible modificar el orden de prelación de registrado de las fórmulas para lograr una integración equilibrada de los órganos de representación;
 - 5) No se admitirán criterios donde alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación bajos en el proceso electoral anterior para las candidaturas;
 - 6) Para la sustitución de candidaturas se observarán las reglas y el principio de paridad entre los géneros;
 - 7) Habrá sanción por el incumplimiento de la paridad en las postulaciones;
 - 8) Incremento del 2% al 3% el porcentaje de financiamiento que los partidos políticos deben destinar obligatoriamente a la promoción y capacitación de liderazgos femeninos.

Además de los instrumentos nacionales y como consecuencia de la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011 en donde se modificó el título primero de la Carta Magna sustituyendo el concepto de garantías individuales por derechos humanos. Aunado a ello, incorporó a nivel

constitucional los derechos contenidos en los tratados internacionales ratificados por México.¹²

De esta manera los tratados internacionales en materia de derechos humanos tendrían jerarquía constitucional, por lo que podrán utilizarse para la protección más amplia a los derechos políticos de las mujeres. (Véase tabla 5)

TABLA 5. INSTRUMENTOS EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES

INSTRUMENTOS	
INTERNACIONALES Y REGIONALES	NACIONALES
<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de Derechos Humanos • Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer • Declaración para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujeres • Pacto de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo • Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) • Declaración de Beijing • Convención Internacional Sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujeres • Convención Americana sobre Derechos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales • Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres. Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. • Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales • Códigos y Leyes Estatales

¹² Artículo 1, párrafo 2de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer | |
|---|--|

Fuente: elaboración propia.

Es por ello, que toda la legislación que protege los derechos político-electorales hizo posible una realidad distinta en el Congreso Federal. La LXIV Legislatura del Congreso de la Unión se presenta un fenómeno sin precedentes, ya que es hasta el 2018 en donde se tendrá igual representación de mujeres y hombres en el Congreso de la Unión. En el caso del Senado de la República hay una representación casi paritaria ya que fueron elegidas 63 senadoras y 65 senadores.

Aunque los escaños en el Senado de la República casi son paritarios, no sucede lo mismo en los Congresos Locales o incluso en los cabildos en el nivel municipal, hablando del poder legislativo.

Es por ello que, recientemente se aprobó una reforma constitucional en materia de derechos de las mujeres y paridad sustantiva (Senado, 2019) en donde se establece que habrá obligatoriedad para observar la paridad en los tres órdenes de gobierno, así como en los tres Poderes de la Unión, partidos políticos, organismos constitucionalmente autónomos y demás entidades que ejerzan funciones de autoridad.

Con esto se pretende llegar a un espacio en donde haya sustantiva, es decir que sea dada de manera horizontal y vertical a fin de alcanzar la igualdad de género en la toma de decisiones institucionales. Así, se podrá impulsar una agenda de género y promover el trabajo legislativo de las senadoras.

CAPÍTULO SÉPTIMO

UNA AGENDA PARLAMENTARIA



CAPÍTULO SÉPTIMO

UNA AGENDA PARLAMENTARIA

1. Las agendas parlamentarias

La agenda legislativa, o también denominada agenda parlamentaria es el acuerdo de los grupos parlamentarios¹³ durante una Legislatura, que se conforma para la aprobación de leyes y decretos que, en determinado tiempo se presentarán para la discusión en los órganos legislativos. (Rangel, 2011).

Así, los temas y actividades que se tienen programadas para su desahogo durante el periodo de sesiones son presentadas anticipadamente con el fin de solucionar las exigencias sociales, para ello, se elabora un programa legislativo que sirve de guía para el desarrollo de los trabajos legislativos durante los periodos de sesiones.

¹³ Según la Ley Orgánica del Congreso, los grupos parlamentarios están constituidos por un mínimo de 5 legisladores de un mismo partido político, es decir, no puede haber más de un grupo parlamentario por cada partido en ambas Cámaras. Estos grupos parlamentarios se instituyen con el fin de impulsar sus criterios colectivos en las votaciones ante el Pleno.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cada Grupo Parlamentario deberá presentar durante la primera sesión de cada periodo de sesiones su agenda legislativa, posteriormente, la Secretaría General publicará dicho documento y velará por el empate de los temas a fin de conformar las mayorías necesarias para la votación de cada asunto.

De esta manera, la Junta de Coordinación Política está encargada de impulsar acuerdo entre los distintos grupos políticos.

**TABLA 6. LAS AGENDAS PARLAMENTARIAS
DESDE LA LEGISLACIÓN**

OBLIGACIÓN	INSTRUMENTO
Presentación de agenda legislativa por cada grupo parlamentario en la primera sesión de cada periodo ordinario	26, numeral 4
Publicación de la agenda legislativa por la Secretaría General	26, numeral 5
Formulación de acuerdos por los grupos parlamentarios para el impulso de sus agendas	26, numeral 6
Impulso de acuerdos en relación con las agendas legislativas por parte de la Jucopo para agilizar el trabajo en el Congreso	34, a); 36 c); 38, numeral 1, a); 84 a)

Fuente: elaboración propia.

Cada grupo parlamentario, al presentar su agenda de trabajo, podrá cerciorarse de los temas que compagina con otro grupo parlamentario y así formar alianzas que les permita impulsar su agenda. Dichas alianzas son denominadas bloques o coaliciones parlamentarias, que se forman a partir de las alianzas que establecen diferentes fracciones parlamentarias en el congreso con la finalidad de construir la mayoría requerida para aprobar o no alguna ley (Zepeda, 2017).

2. Agendas legislativas durante el primer periodo ordinario de sesiones.

Durante la sesión inaugural del primer periodo ordinario de sesiones de la LXIV Legislatura del Senado de la República, se presentaron las agendas legislativas de los grupos, excepto del Partido Nueva alianza¹⁴ pues solo contaba con un legislador en su escaño por lo que no pudo registrar bancada por disposición legal.

El PES, por lo contrario, sí pudo registrar bloque parlamentario con cinco legisladores, a pesar de que perdiera su registro

¹⁴ Así lo documentó García Carina en su nota "Pierden registro y empiezan en proceso de liquidación Pes y Panal", *El Universal*, consultado el 22 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2N9wr0r>

nacional junto con el PANAL por decisión del Tribunal Electoral.¹⁵

La Agenda legislativa del PRI para el primer periodo ordinario de sesiones se dividió en ocho apartados: Democracia y Federalismo, política exterior, igualdad de género, prosperidad económica y de las familias, seguridad, justicia y derechos humanos, combate a la corrupción, y agenda del siglo XXI.

El PAN durante el primer periodo ordinario de sesiones, en su agenda legislativa propusieron las *Diez Acciones por México* y dividieron su agenda en 5 ejes fundamentales: combate frontal a la corrupción, seguridad pública y justicia, desarrollo económico, bienestar social y combate a la desigualdad, fortalecimiento de México en el mundo y gobernabilidad democrática. MORENA, presentó su agenda legislativa por medio del portal del legislador Monreal en arreglo a la agenda del presidente, consistente en doce puntos relevantes.

¹⁵ Tal como dio cuenta Diego Badillo en su nota periodística "El PES logrará constituir sus bancadas en el Senado y la Cámara de Diputados: Hugo Eric Flores", *El Economista*, consultado el 22 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2OQID2I>

TABLA 7. CONVERGENCIAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON MAYOR PRESENCIA AL INICIO DEL PRIMER PERIODO ORDINARIA DE SESIONES DE LA LXIV LEGISLATURA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

PRI ¹⁶	PAN ¹⁷	MORENA ¹⁸
ESTADO DE DERECHO, JUSTICIA Y SEGURIDAD		
Clarificar las potestades de los Estados y mecanismos de coordinación de los órdenes de gobierno	Vigilar del respeto a instituciones, libertades públicas, derechos humanos, federalismo, separación de poderes y órganos autónomos	
Partidos políticos como medios de representación ciudadana	Participación ciudadana en toma de decisiones y rendición de cuentas	
	Iniciativa ciudadana, plebiscito, referéndum, planeación y presupuesto participativo	Aplicación de todos los procedimientos de consulta ciudadana y democracia participativa
Fortalecer las policías estatales	Policías más capacitadas y coordinadas entre sí	
Reducir la dependencia de policía estatal de la Federal Nuevo sistema de justicia penal con mayor capacidad de investigación	Marco normativo para flexibilidad, adaptabilidad, vinculación entre instituciones, internalización, investigación y creación de	

¹⁶ Grupo Parlamentario del PRI. Agenda Legislativa. Primero Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura Ciudad de México, 22 y 23 de agosto de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2J1tOZP>

¹⁷ Grupo Parlamentario del PAN. Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República para el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/2IVvuDR>

¹⁸ MONREAL, Ricardo. Agenda Legislativa. Disponible en: <https://bit.ly/2MAUII9>

Defensa de las víctimas y su derecho a la justicia	conocimiento, seguridad jurídica y financia del Estado	
	Crear la Secretaría de Seguridad Ciudadana	Creación de la Secretaría de Seguridad Pública
POLÍTICA EXTERIOR		
Incrementar la participación y liderazgo global económico	Ampliar facultades del Senado en conducción y evaluación de la política exterior	
IGUALDAD DE GÉNERO		
Prevenir, combatir y castigar violencia de género	Igualdad entre hombres y mujeres	
Salario igual para mujeres y hombres "igual trabajo, igual salario"	Igualdad salarial entre hombres y mujeres por trabajos iguales	
DESARROLLO ECONÓMICO		
Derechos de trabajadores, obreros y campesinos	Mejorar las condiciones de comunidad del campo por medio de revisión a legislación agraria	
	Aumentar al salario mínimo (salario mínimo digno, decente y suficiente)	Aumentar el salario mínimo en la zona fronteriza del norte del país
COMBATE A LA CORRUPCIÓN		
Fortalecer y consolidar el SNA	Fortalecer y perfeccionar el SNA	
Integrar completamente el SNA	Fortalecer la ley en materia de corrupción	

Evitar desvíos y mal uso de recursos públicos	Cero tolerancia a la corrupción y fin a la impunidad	
Promover nombramientos de fiscal anticorrupción y magistrados del Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa	Fiscalía General autónoma, independiente y apartidista	
	Cárcel para quien robe y que se recupere lo robado	Corrupción como delito grave y sin derecho a fianza
Defensa a derechos laborales de servidores públicos	Eliminar privilegios y gastos innecesarios; plan de austeridad	Terminar con privilegios de servidores públicos
	Eliminar fuero a servidores públicos y presidente	Eliminar fuero funcionarios públicos y a presidente por delitos de corrupción y violación a las libertades electorales
		Plan de Austeridad Republicana
Uso adecuado de recursos públicos	Replantear de políticas de gasto público	
DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS		
Garantizar el derecho de niñez y adolescencia a educación de calidad, digna y acorde a sus niveles	Educación de calidad con maestros capacitados y contenidos de calidad	Derecho constitucional a la educación pública y gratuita en todos los niveles escolares

Consolidar la Reforma Constitucional en derechos humanos mediante expedición de leyes reglamentarias pendientes	Segunda reforma educativa a fondo con mejor calidad en contenido y medios educativos	Revocar la reforma educativa
Defender los derechos de población indígena con respeto a identidad y cosmovisión	Fortalecer los derechos históricos de comunidades indígenas	
Servicios de salud de calidad, calidez y oportunos	Fondo Único para la salud y acceso a servicios de salud de calidad.	

Fuente: elaboración propia.

Según Cornelio Martínez (2018), los puntos de convergencia en las agendas legislativas versan en 4 principales tópicos:

- Creación de una Secretaría de Seguridad Pública, que reemplace a la Secretaría de Gobernación en la formulación y ejecución de las políticas de seguridad
- Fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y Transparencia y nombramiento de su fiscal
- Modificaciones en materia educativa
- Igualdad de género

3. Agendas legislativas durante el segundo periodo ordinario de sesiones

Para el segundo periodo ordinario de sesiones, Acción Nacional propuso 11 ejes en su agenda parlamentaria: combate frontal a la corrupción; seguridad pública y justicia; desarrollo económico; bienestar social y combate a la desigualdad; política exterior; defensa de las instituciones; gobernabilidad democrática y fortalecimiento al federalismo; derechos humanos; derechos de la niñez y de la adolescencia; derechos laborales; campo competitivo; medio ambiente, y salud.

El PRI basó su agenda en seis rubros: Estado de Derecho, seguridad y justicia; prosperidad económica; derechos humanos y equidad de género; política exterior; instrumentos internacionales y nombramientos pendientes.

Lo que se observará a continuación es que, en la medida que avanza la legislatura, los grupos parlamentarios alinean sus agendas parlamentarias en torno a temas comunes y, a diferencia del primer periodo ordinario, en el segundo hay

mayores posibilidades de que ver coaliciones MORENA-PRI y MORENA-PAN Y PAN-PRI.

TABLA 8. CONVERGENCIAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON MAYOR PRESENCIA AL INICIO DEL SEGUNDO PERIODO ORDINARIA DE SESIONES DE LA LXIV LEGISLATURA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

PRI ¹⁹	PAN ²⁰	MORENA ²¹
ESTADO DE DERECHO, SEGURIDAD Y JUSTICIA		
Despenalizar la marihuana		Ley General para la Regulación y Control de Cannabis
Fortalecer los cuerpos locales de seguridad	Fortalecer a las policías municipales, estatales y federal	
Reforma para que la propaganda gubernamental no se utilice con fines electorales		Aumentar el catálogo de delitos electorales y mejorar el desempeño institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Autonomía, infraestructura y recursos		

¹⁹ Grupo Parlamentario del PRI: Agenda Legislativa del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. Disponible en: <https://bit.ly/2IXISYk>

²⁰ Grupo Parlamentario del PAN. Propuesta de Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República para el segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXIV Legislatura. Disponible en: <https://bit.ly/2BzPTW1>

²¹ Grupo Parlamentario de Morena. Agenda Legislativa LXIV Legislatura, Primer Año de Ejercicio Constitucional, Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, Febrero – abril 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2XpaOxf>

necesarios para el del INE		
Vigilancia de consulta populares	Iniciativa ciudadana, el plebiscito, la planeación y los presupuestos participativos, con transparencia y rendición de cuentas	Mejorar los mecanismos de democracia participativa
Vigilancia de leyes y políticas del Ejecutivo en materia de seguridad	Creación del Instituto Nacional de Seguridad Pública con autonomía técnica, para evaluación de los órganos policiales	
	Regulación de las Fuerzas Armadas en casos extraordinarios y temporales, en zonas específicas, con regulación del uso de la fuerza pública, con mando y fiscalización civil	Creación de la Guardia Nacional, de carácter civil
	Autonomía de Banxico, rediseño de la Comisión de Cambios para que sea integrada por la Junta de gobierno de Banxico	Comparecencia en comisiones ante el Senado del gobernador del Banco de México
	Modelo de simplificación administrativa, para el acceso a servicios de gobierno	Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana

	<p>Instalación de Comisiones Estatales de Atención de Víctimas, Comisiones Estatales de Búsqueda de Personas y Mecanismos Estatales de Protección a Defensores de DDHH y Periodistas a todas las entidades federativas</p>	<p>Ley de Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas</p>
	<p>Reconocimiento por el Estado Mexicano del Comité contra las Desapariciones Forzadas</p>	<p>Ley General contra la Desaparición Forzada y la Desaparición Cometida por Particulares</p>
PROSPERIDAD ECONÓMICA		
<p>Energías limpias</p>	<p>Desarrollo, incorporación y transición a energías limpias y renovables</p>	<p>Fomentar las energías sustentables</p>
IGUALDAD DE GÉNERO		
<p>Prevenir, combatir, sancionar y erradicar la violencia de género</p>		<p>Reforma constitucional para garantizar la paridad de género en la administración pública</p>
<p>Salario igualitario entre géneros</p>	<p>Pensión por viudez para hombres</p>	
DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS		
<p>Regulación de las Consultas de Pueblos Indígenas</p>	<p>Ley de Consulta Indígena</p>	

Acceso a los servicios de salud		Disminuir los precios de medicamentos
Derecho a la educación digital, la alfabetización digital y la capacitación del personal docente	Ampliar planes de estudio con temas sobre cultura vial, emprendimiento y lenguas indígenas	
Promover los derechos culturales y la protección al patrimonio cultural		Ley de Salvaguardia de los Conocimientos, Cultura e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afro-mexicanos
Organismo autónomo que evalúe el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional	Segunda etapa de una reforma educativa a fondo con mejor calidad de contenidos y medios educativos, con autonomía del INEE	Aprobar la reforma en materia educativa con respeto a los derechos laborales del magisterio de México
Respetar la autonomía universitaria	Universidades que estimulen y permitan la flexibilidad, adaptabilidad, vinculación entre instituciones, internacionalización, investigación y creación del conocimiento, la seguridad jurídica y la seguridad financiera de las instituciones a cargo del Estado	
Derecho de la infancia a la educación inicial		Derecho a la educación pública y gratuita en todos los niveles

Fortalecer la promoción, desarrollo tecnológico e innovación a nivel nacional	Acceso a internet y a las nuevas tecnologías	
	Registro Universal de Nacimiento	Documento único de identificación
	Reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena	Reconocimiento constitucional del pueblo afromexicano, sus comunidades y personas
	Estímulos fiscales al sector privado, para la transición y generación de energías limpias	Análisis y fortalecimiento al sector energético
	Mejora de condiciones de comunidad del campo por medio de revisión a legislación agraria	Ley para el Desarrollo Agrario
POLÍTICA EXTERIOR		
Política migratoria respetuosa de los derechos de los Migrantes	Política en defensa y promoción de principios democráticos y derechos humanos	Garantizar los derechos de las personas migrantes
Conclusión y la entrada en vigor del nuevo Acuerdo Global con la Unión Europea		Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUEM)
Analizar y en su caso aprobar el Tratado		Tratado entre México,

México-Estados Unidos- Canadá		Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC)
COMBATE A LA CORRUPCIÓN		
	Fortalecer la ASF para investigación de desvío de recursos de origen local y federal	Ampliar las atribuciones de las comisiones de investigación del Congreso federal
	Ley General de Adquisiciones y Obras Públicas, alineada con el Sistema Nacional Anticorrupción	Acotar el incremento desmedido del costo de obras públicas
NOMBRAMIENTOS		
Magistrados de la Sala Superior y Salas Especializadas del Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa		18 magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
Magistrados electorales de la Sala Superior o Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		Un magistrado de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Consejeros honoríficos del Consejo Consultivo del INAI		Cuatro consejeros honoríficos del Consejo Consultivo del INAI
Consejeros ciudadanos del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano		Dos consejeros ciudadanos del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
Comisionados del INAI.		Un comisionado del INAI
Comisionados de la COFECE y del IFT		Un comisionado integrante de la COFECE y un comisionado integrante del IFT
Ministro de la Suprema Corte		Un integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Consejeros independientes de PEMEX y CFE		Consejeros independientes de PEMEX y CFE
Comisionados de la CRE		Comisionado de la CRE

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO OCTAVO

LA MÉTRICA PARLAMENTARIA



x^2



CAPÍTULO OCTAVO

LA MÉTRICA PARLAMENTARIA

1. Indicadores clave de Desempeño

Los indicadores clave de Desempeño o KPI por sus siglas en inglés (*Key Performance Indicators*) son la expresión porcentual de variables y factores diseñados para analizar si las acciones emprendidas por una organización están alineadas a sus objetivos institucionales. Son mediciones utilizadas para cuantificar el estado de la cuestión y definir líneas de acción para aplicar los correctivos necesarios. En el proceso de construcción de KPI's es necesario determinar el objetivo que medirá el indicador; establecer el rango de tiempo del indicador, y asignar valores numéricos a cada categoría, dentro de los límites del KPI.

01

Informes

Genera informes claros a partir de variables cuantitativas que facilitan la toma de decisiones.

02

Planificación

Sirven como base para la planificación y prospección de la institución que los emplea.

03

Diagnóstico

Permiten la comprensión sobre la evolución, estado actual y situación futuro de la organización.



04

Corrección

Son el punto de partida para la adopción de normas y patrones efectivos, que sean de utilidad para la institución.

05

Participación

Propician la participación óptima de los integrantes de la organización, en la medida que se gestiona con mayor eficiencia su actuar.

06

Control

Controla la evolución en el tiempo de los principales procesos y variables.

Pero ¿Qué mide exactamente un KPI? ¿De dónde vienen los datos? ¿Cuál es el período de informe? ¿Qué unidad se está midiendo? ¿Quién es responsable y quiénes son las partes interesadas adicionales? ¿Cuál es el propósito del KPI? ¿A qué dominio, objetivo u objetivo pertenece?

Comprender el contexto es sólo el inicio. Un buen marco de KPI debería ofrecer más que un simple reporte de resultados. Debe entregar resultados de impacto. Esto implica un conjunto dinámico de procesos encaminados a mejorar el rendimiento, mejorar la calidad o utilizar los recursos de manera eficaz.

Desde luego, las metodologías adoptadas pueden ser adaptadas para que los indicadores con estándares internacionales respondan adecuadamente a los contextos locales. La recolección y minería de datos es un ejercicio costoso y complicado que requiere experiencia específica y recursos financieros confiables. Muchos han notado que a los países en desarrollo ya les resulta difícil producir estadísticas básicas para indicadores simples con metodologías bien establecidas.



Medible

Debe ser una medición cuantificable en su categoría. Es decir, una expresión numérica de las variables cualitativas.



Periódico

Con el objeto de que pueda ser controlado o analizado en un periodo de tiempo determinado



Relevante

La información debe ser valiosa para la toma de decisiones, de modo que permita aplicar los correctivos necesarios en el menor tiempo posible.

a) Relevancia de los KPI

Todos los indicadores son simplificaciones cuantitativas del mundo real. En una analogía, podría sostenerse que son como "fotografías instantáneas" de un fenómeno complejo, desde una perspectiva particular, en un momento determinado.

Así, al igual que los fotógrafos encuadran su imagen y adaptan sus cámaras para un entorno particular, los indicadores deben estar *enfocados* adecuadamente para capturar el resultado de la variable que están midiendo. En esta analogía, el "encuadre de la imagen" es una cuestión de relevancia. Al identificar el indicador, las preguntas planteadas determinan si la variable que se mide es relevante para el objetivo o resultado deseado.

La *periodicidad* es otro aspecto relevante para el alcance de un indicador. ¿Es probable que el indicador muestre un cambio significativo durante el período evaluado? Algunos indicadores de gobernabilidad (sobre reformas, por ejemplo) pueden ser muy lentos o no lineales y no pueden distinguirse del ruido estadístico hasta después de dos o tres décadas de cambio.

Finalmente, la *accionabilidad* del indicador es donde la relevancia realmente importa. Un indicador es accionable si el progreso hacia la meta se refleja en el indicador y si los responsables de las políticas y las partes interesadas usan el indicador para monitorear el progreso hacia la meta.

DIAGRAMA 2. CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS KPI's



Fuente: Elaboración propia.

El valor de cada indicador está directamente relacionado con la planificación anual de la organización que los implementa. Así, al hablar de KPI, se hace referencia a términos medibles y cuantificables con los que se puede determinar numéricamente una variable. Cada proceso tiene sus propios indicadores, sin embargo, todos ellos deben regirse por los mismos lineamientos.

b) Simplicidad de los KPI

Múltiples fuentes destacan la importancia de construir indicadores simples, claros, fáciles de entender y no ambiguos. En este sentido, los indicadores simples son aquellos que son fáciles de interpretar y comunicar, como una fotografía con una iluminación adecuada.

Además, al igual que los fotógrafos deben usar un enfoque preciso, los expertos en estadística como el KPI Institute, recomiendan indicadores específicos, es decir, indicadores precisos que midan una dimensión particular de un fenómeno, generalmente con una sola variable.

Los indicadores también deben ser específicos con respecto a los objetivos y debe quedar claro, a partir de los resultados de

la Métrica, cuando se haya cumplido con el objetivo pretendido.

Otra dimensión de la simplicidad es quizá la consideración más relevante del conjunto de los indicadores. La *International Association for Engineering Geology and the Environment* recomienda que los indicadores sean “limitados en número”, de modo que sean manejables por personas que adolecen de conocimientos científicos.

Todas estas dimensiones de simplicidad (fáciles de entender, específicas) deben contemplarse durante el proceso de construcción de los indicadores. Sin embargo, un indicador puede ser más simple y específico pero un poco menos relevante que otro indicador candidato.

Un estándar mínimo para indicadores específicos es que se pueden cuantificar y, por lo tanto, se pueden medir. Sin embargo, no todos los números son significativos, y se debe tener cuidado al identificar un indicador que parezca cuantificable cuando en realidad no lo es. Si esas evaluaciones usan una escala, normalmente son ordinales (en lugar de cardinales o de intervalo) y un cambio en su número no es necesariamente significativo como resultado objetivo.

Por ejemplo, en una escala de 1 a 6, ¿Un cambio de 1 a 2 es lo mismo que un cambio de 5 a 6? ¿Es significativo fijar como objetivo "mejorar la puntuación en 1" con ese valor de indicadores? Además, las evaluaciones especializadas son, por antonomasia, subjetivas. También se debe tener cuidado con otros indicadores que parecen cuantificados pero que no son necesariamente ordinales (clasificaciones e índices, por ejemplo).

Si bien los indicadores deben ser simples y específicos, lo cierto es que la denominación varía en función del contexto. Como botón de muestra, se puede tomar el concepto de paz: para un presidente, paz puede significar seguridad del estado; mientras que, para un trabajador, lo puede ser una caminata segura a casa; y para un niño, un hogar amoroso y alentador.

Además, hay diferentes conceptos de paz. Por ejemplo, el concepto de "paz negativa" se ha definido como la ausencia de violencia, mientras que la "paz positiva" se identifica como el entorno propicio para la resolución de un conflicto. La medición de conceptos complejos como estos requerirá una serie de indicadores específicos para capturar múltiples dimensiones.

c) Consideraciones de viabilidad

Las cuestiones de viabilidad deberían ayudar a seleccionar indicadores a nivel mundial y nacional; no es realista esperar que todos los países tengan suficiente capacidad estadística para monitorear cientos o miles de indicadores de alta frecuencia.

Sin embargo, la capacidad actual o las metodologías no deben ser un factor limitante; como se explica a continuación, la capacidad debería ser simplemente una consideración al identificar los indicadores y proponer medios innovadores de implementación.

2. El riesgo de simplificar demasiado: Indicadores compuestos

Una serie de iniciativas globales y enfoques de monitoreo utilizan índices o indicadores compuestos para agrupar múltiples conceptos en una sola métrica. Si bien los índices y otros indicadores compuestos pueden simplificar el monitoreo, deben usarse con sumo cuidado como la principal medida del progreso, ya que a menudo tienen suposiciones subyacentes sobre la ponderación o agregación que no son significativas, sacrificando la relevancia por la simplicidad. Una vez que las variables se agregan o promedian, se pierde mucha

información e incluso el significado de los números puede cambiar.

Por ello, el documento *Millennium Development Goals*, “Lecciones aprendidas del monitoreo del programa estadístico Objetivos de Desarrollo del Milenio desde una perspectiva estadística”, recomienda indicadores que “pueden medirse de manera rentable y práctica...” y que “un mecanismo regular de recolección de datos se ha desarrollado o puede desarrollarse con costos razonables...” (IAEG-MDG, 2013).

Las consideraciones sobre la viabilidad que se sugieren a continuación incluyen la práctica actual y las sugerencias para superar las limitaciones de capacidad en el corto plazo y la creación de capacidad estadística a largo plazo. Además, las consideraciones prácticas sobre desagregación y el uso de la percepción y las encuestas experienciales se incluyen aquí bajo factibilidad. También se debe tener en cuenta que, en la mayoría de los casos en el mundo en desarrollo, la prevalencia y la entrega de la paz, la justicia y las instituciones efectivas están directamente relacionadas con la capacidad estadística.

Un punto de partida útil para evaluar la viabilidad de los indicadores es la práctica actual. IAEG-MDG recomienda que los indicadores globales se deriven de un "mecanismo de revisión por pares bien establecido y reconocido con representantes de las comunidades estadísticas nacionales e internacionales". Además, IAEG-MDG sugiere que la metodología detrás del indicador debería estar "bien documentada y fácilmente disponible".

Estas recomendaciones han sido reflejadas en el documento SDSN que sugiere que los indicadores deberían tener un "amplio consenso internacional", "basado en estándares internacionales, recomendaciones y mejores prácticas para facilitar la comparación internacional" y aprovechar "fuentes bien establecidas de datos públicos y privados".

Para la construcción de esta Métrica Parlamentaria se revisaron cuatro marcos principales: las referencias recomendados de la *Asociación Parlamentaria del Commonwealth* para las legislaturas democráticas; la encuesta de evaluación de estándares mínimos del *Instituto Democrático Nacional de Asuntos Internacionales*; el kit de herramientas de autoevaluación de la Unión Interparlamentaria; y el Informe Parlamentario del *Centro Parlamentario*. Todos los marcos son

"trabajos en progreso", y todos luchan por un cierto nivel de simplicidad y accesibilidad. El uso de los marcos es voluntario; no se impone a los parlamentos desde el exterior, ni los marcos intentan clasificar a los parlamentos.

3. Metodología de construcción de indicadores de la Métrica Parlamentaria

Los indicadores sociales tradicionalmente se han desarrollado de dos formas. La primera de ellas es por medio de la presentación de diferentes indicadores sociales que miden o evalúan individualmente cada concepto sujeto a observación. En segundo lugar, se han desarrollado análisis más sofisticados que implican la relación entre estos indicadores individuales para dar una visión sintética del fenómeno en estudio. Esta segunda forma de análisis de indicadores sociales es la que se adoptó para la construcción de esta Métrica Parlamentaria

De esta forma, el índice se presenta como un número estadístico que pretende resumir la información recogida por medio de los distintos indicadores y dimensiones que componen el fenómeno en estudio. Así, los datos recogidos y su análisis nos permiten valorar nuestro tema de estudio y acción a partir de un solo dato.

Sin embargo, ese único dato que permitirá la comparación y valoración de la transparencia en los congresos nacionales es construido, no hallado, y su construcción implica una compleja relación entre los indicadores del fenómeno y sus respectivas importancias o pesos en la explicación del fenómeno.

La literatura muestra tres tipos de procedimientos para la construcción de índices:

1. **Índices simples**, en los que se permite comparar los valores de cada dimensión o indicadores en el tiempo o en el espacio.
2. **Índices compuestos sin ponderar**, en los que los procedimientos intentan expresar en un solo número las variaciones relativas del fenómeno en estudio a partir de óptimos o índices elementales, sin importar el peso de cada indicador en el índice final.
3. **Índices compuestos o complejos ponderados**, en los que se realizan procedimientos de agregación de los indicadores -y dimensiones- tomando en cuenta la importancia que cada uno de estos indicadores o dimensiones tiene para el índice o concepto final. Éstos últimos componen la Métrica Parlamentaria

Este tercer tipo de procedimiento es el que se empleó en la construcción de la Métrica Parlamentaria, y el que requiere mayor cantidad de decisiones.

Así, los índices de la Métrica Parlamentaria tienen la siguiente estructura:

Índice Final = Dimensiones (Indicadores (Variables (categorías de respuesta)))

Las propuestas de metodología de cálculo que presentamos a continuación proponen decisiones para cada uno de los niveles que esta estructura implica. Las revisaremos desde las unidades más pequeñas a las más generales.

4. Categorías de respuesta

Existen distintos tipos de variables con categorías de respuesta diferentes en el índice. Para cada uno de los tipos hacemos las siguientes propuestas:

a. Respuesta dicotómica

Ejemplo:

2. La normatividad relacionada con la conformación y

funciones del Senado de la República ¿Es de acceso público?

- Sí, son totalmente de acceso público

- No son de acceso público

- No aplica

Propuesta de valoración: Se valorará con 1 cuando sea favorable a la transparencia y con 0 cuando no.

Pruebas lógicas de error:

- Respuesta única

- Cuando es filtro y responde no aplica, en preguntas siguientes debe responder no aplica.

- Cuando es filtro y responde negativamente, en preguntas siguientes debe responder negativamente.

b. Respuestas ordinales

Ejemplo:

20. ¿El Senado de la República cuenta con mecanismos de control parlamentario

- *Sí, totalmente*

- *Sí, parcialmente*

- *No*

- *No aplica*

Propuesta de valoración:

Para este tipo de variables se propone la *teoría de pertenencia a subconjuntos difusos*.

En ésta, se puntúan los casos según la pertenencia o no a un atributo, considerando que puede existir pertenencia parcial al mismo. Para el cálculo entonces, consideramos con valor 1 la pertenencia total al atributo medido, y se calculan intervalos de pertenencia de acuerdo con el resto de las categorías de respuestas presentes en la variable que reflejen una pertenencia difusa al atributo.

A modo de ejemplo, para una variable con categorías de respuesta '*Sí, totalmente*', '*Sí, parcialmente*' y '*No*', para la primera categoría se asignará valor 1, para la segunda valor 0,5 y para la tercera valor 0.

Si hubiera otra categoría de respuesta intermedia, los valores

serían 1; 0,66; 0,33 y 0, y así sucesivamente de acuerdo con el número de categorías de respuesta que ofrezca la variable.

Pruebas lógicas de error:

- Respuesta única
- Cuando es filtro y responde no aplica, en preguntas siguientes debe responder no aplica.
- Cuando es filtro y responde negativamente, en preguntas siguientes debe responder negativamente.

Es decir, en la valoración de las variables con categorías de respuesta ordinales se le otorga previamente a cada categoría un valor de 1 a 0, entre una cantidad de valores (intervalos) igual al número de opciones entre el mínimo y el máximo.

c. Respuestas ordinal múltiple

Ejemplo:

79. Por cuál de las siguientes vías se informa a la ciudadanía el resultado de las votaciones plenarias del Senado de la República:

- *Impresa*

- *Versión electrónica para entrega*
- *Vía correo electrónico*
- *Versión electrónica en línea*
- *Periódico propio*
- *Prensa nacional*
- *No existe o no es de acceso público*
- *No aplica*
- *Otra*

Propuesta de valoración:

Este tipo de preguntas es complejo de ponderar según las respuestas obtenidas, pues se trata de una respuesta múltiple en las que es necesario jerarquizar las categorías de respuesta de acuerdo con cuánto más transparente reflejan que es el Congreso. Por esto proponemos el método de *ordenación simple*, en el que se demanda al decisor que ordene los criterios de mayor a menor importancia, para darle el mayor valor al más importante y el menor al menos importante. Si dos categorías de respuesta se consideran con la misma importancia, se le adjudica el promedio de ambas

valoraciones.

Pruebas lógicas de error:

- Cualquiera de las categorías de respuesta contestadas junto a la categoría que señala que el atributo no existe.
- Cualquiera de las categorías de respuesta contestadas junto a la categoría No Aplica.

Las preguntas sobre formatos, si bien son de este tipo de variable, serán calculadas como si fueran ordinales.

d. Respuestas múltiples acumulativas

Ejemplo:

39. *¿A través de qué vías jurídicas la oposición ejerce su función como contrapeso?*

- *Conformación de un bloque parlamentario*
- *Acción de inconstitucionalidad*
- *Convocatoria a consulta ciudadana*
- *Presentación de amparos colectivos*

- *No la ejerce por esta vía*

- *No aplica*

- *Otra:*

Propuesta de valoración: En este tipo de variables, mientras más categorías de respuestas se seleccionen indica mayor valor del indicador que se está midiendo, y todas las categorías tienen el mismo peso relativo en relación con su aporte al trabajo parlamentario. Por esto se calculará la proporción de categorías seleccionadas sobre el total de categorías disponibles. La categoría "otra" se considerará como suplementaria al resto de categorías, cuando esté disponible.

En el cálculo de las respuestas acumulativas, cada categoría de respuesta será considerada como una proporción del total de opciones para alcanzar el 100%. Es decir, si hay cuatro opciones de respuestas, cada una tendrá un valor de 0,25.

Pruebas lógicas de error:

- Cualquiera de las categorías de respuesta contestadas junto a la categoría que señala que el atributo no existe.

- Cualquiera de las categorías de respuesta contestadas junto a la categoría No Aplica.

5. Agrupación de variables

A continuación, presentamos la propuesta para ponderar las variables que componen los indicadores de esta Métrica Parlamentaria.

a. Forma de agregación para el puntaje de los indicadores

Debemos consensuar un método para agregar las variables en un puntaje para cada indicador. Para esto, proponemos dos métodos, para que en conjunto tomemos la decisión.

Promedio simple: La media es utilizada en la construcción de índices como medida de síntesis a un conjunto de variables que componen un indicador, obteniendo a través de este método un punto medio de los valores observados. En este método entonces, se calculará un promedio simple del puntaje obtenido en todas las variables para definir el puntaje obtenido por cada indicador. Es la forma más simple para este cálculo.

El puntaje del indicador será el resultado de la media de las variables que la componen. Para este método, las preguntas en las que se haya contestado “No aplica” no entrarán en el cálculo, y el promedio se obtendrá sin considerarla.

Ordenación simple: Al igual que con las categorías de

respuesta “ordinal múltiple”, acá se propone que todas las variables que componen un indicador sean jerarquizadas para, de acuerdo con su nivel de importancia, encontrar el factor por medio del cual se ponderará el puntaje final del indicador.

En esta Métrica Parlamentaria se optó por el método del promedio simple. Es decir, todas las variables con valor al interior de un indicador tienen el mismo peso en el cálculo de éste. Por lo tanto, en un indicador con 10 variables valorables, cada una de éstas pesará un 10%.

Para este método, las preguntas en las que se haya contestado “No aplica” no se considerarán en el cálculo. Su peso dentro del indicador se distribuirá de manera equitativa entre el resto de las variables.

b. Considerar o no las preguntas filtro

Como el instrumento no nos permitió crear preguntas filtro, tenemos la información de las respuestas a preguntas posteriores al filtro en nuestra base de datos. Obviamente, si en la pregunta que se considera como filtro la respuesta es negativa, en el resto de las variables las respuestas debieran ser la ausencia del atributo que se está midiendo, lo que será

corroborado por las pruebas lógicas de error. Sin embargo, cuando la variable considerada como filtro es contestada afirmativamente se abren dos posibilidades para el cálculo de ese indicador.

La primera alternativa es que la variable filtro no sea considerada en el puntaje del indicador. De esta forma, se privilegiarán los atributos medidos en el resto de las variables y se evitará que el puntaje traiga implícito una redundancia de información. La otra opción es considerar igualmente la pregunta filtro en el cálculo del puntaje del indicador, con lo que se privilegia la información que contenga esa pregunta si en el resto las características del indicador son poco proclives a la transparencia.

Para ilustrar estas opciones tomamos como ejemplo el indicador 2.5. sobre las versiones estenográficas de las sesiones del pleno (el ejemplo lo trataremos sólo para el Senado de la República). La pregunta considerada como filtro es la 133, que trata sobre la existencia de los documentos que registran las versiones estenográficas.

Luego, las preguntas 135 (acceso al documento), 137 (medio para acceder al documento), 139 (formato por medio del cual

se publica el documento), 141 (tiempo de posteridad con que se publica el documento) y 143 (tiempo durante el que se encuentra disponible el documento), tratan los distintos atributos de esta dimensión. En la tabla a continuación se suponen dos posibles escenarios de respuesta para esta dimensión:

**TABLA 9. SISTEMA PARA LA MINERÍA DE PREGUNTAS
FILTRO DE LA MÉTRICA PARLAMENTARIA**

	Escenario 1	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 2
PREGUNTA	No se considera filtro	Se considera Filtro	No se considera filtro	Se considera filtro
133 (FILTRO)	Sí = 0	Sí = 1	Sí = 0	Sí = 1
135	No se puede acceder = 0	No se puede acceder = 0	Suscripción gratuita = 0,66	Suscripción gratuita = 0,66
137	No se puede acceder = 0	No se puede acceder = 0	Versión electrónica para entrega + electrónica en línea = 0,5	Versión electrónica para entrega + electrónica en línea = 0,5
139	No se puede acceder = 0	No se puede acceder = 0	Word = 0,27	Word = 0,27
141	No se puede acceder = 0	No se puede acceder = 0	Más de 72 horas = 0,25	Más de 72 horas = 0,25
143	No se puede acceder = 0	No se puede acceder = 0	Entre 3 y 6 meses = 0,51	Entre 3 y 6 meses = 0,51
Puntaje final*	0	0,17	0,44	0,53

Fuente: Elaboración propia. *Para el cálculo del puntaje final del indicador hemos supuesto como método el promedio simple. Si se escogió anteriormente otro método se adecuarían los valores.

Tal como vemos en los escenarios propuestos, la consideración

de las preguntas filtro en el cálculo de puntaje obtenido en la dimensión eleva su rendimiento. Nuestra propuesta, de todas formas, es considerarlo, pues tal como se observa en el escenario 1, si no lo hacemos no se valorará la existencia del atributo que mide la pregunta filtro, y el índice debiera reflejar esas pequeñas diferencias que puedan darse entre países.

Así, si en una pregunta que funciona como filtro de otras dos variables se obtiene el valor 1 y en las dos siguientes preguntas se obtiene 0,25 y 0,8, el valor final de ese conjunto de variables será el promedio de las dos variables finales, excluyendo la pregunta filtro. Es decir, el valor final sería 0,53 y no 0,68.

6. Agrupación de indicadores

Ya hemos definido cuánto pesa cada categoría de respuesta y, luego, cuánto pesa cada variable para el cálculo de los indicadores. Ahora debemos definir el peso de cada indicador para agruparlos en las cuatro dimensiones del estudio. Para esto se presentan tres alternativas, dos de las cuales ya hemos visto anteriormente, por lo que no serán detalladas.

a. Promedio simple: El puntaje de una dimensión resultará del promedio de los puntajes obtenidos en cada uno de los indicadores que la componen.

b. Ordenación simple: Se jerarquizarán los indicadores y el peso de cada uno dependerá de su importancia.

c. The fuzzy set approach: Este método se ha utilizado para la medición de la participación política, y podría ser aplicado para nuestro índice de la Métrica Parlamentaria. Lo que está detrás de este método es privilegiar aquellos atributos en los que existe “mayor exclusión” o, en el caso de nuestro tema de estudio, “menos trabajo legislativo” en cada comisión del Senado de la República.

Para nuestro caso entonces, si ocho de las diez comisiones en los que aplicamos el índice tienen buenas tasas de trabajo legislativo, pero dos de ellas se alejan significativamente de la media, ese atributo tendrá mayor importancia.

Así, las comisiones con menos asuntos dictaminados verán expresado con mayor fuerza en el puntaje obtenido ese indicador. Supongamos como ejemplo los valores de la tabla que se presenta a continuación:

**TABLA 10. SISTEMA DE MINERÍA PARA LA AGRUPACIÓN
DE INDICADORES**

	Valor 3.1.	Valor 3.2.	Valor 3.3.	DIMENSION 3 método Fuzzy	DIMENSION 3 promedio simple
Comisión 1	0,9	0,68	0,8	84,5%	79,3%
Comisión 2	0,88	0,66	0,7	80,1%	74,7%
Comisión 3	0,83	0,64	0,75	78,5%	74,0%
Comisión 4	0,8	0,63	0,65	73,6%	69,3%
Comisión 5	0,78	0,62	0,6	70,8%	66,7%
Comisión 6	0,76	0,61	0,58	68,9%	65,0%
Comisión 7	0,75	0,6	0,57	67,9%	64,0%
Comisión 8	0,73	0,58	0,56	66,2%	62,3%
Comisión 9	0,3	0,56	0,5	38,9%	45,3%
Comisión 10	0,25	0,54	0,4	32,8%	39,7%
DESVIACIÓN	0,218	0,041	0,113		
PONDERACION	59%	11%	30%		

Fuente: Elaboración propia.

Si la dimensión 3 estuviera solo compuesta por los tres indicadores del ejemplo, y estos fueran los resultados por cada comisión, el indicador 3.1. tendría un peso en la ponderación del 59% del total, ya que su desviación estándar es significativamente más alta que la de los otros dos indicadores. Esto se produce porque en ese indicador las comisiones 9 y 10 obtienen puntajes bajos sobre el resto de las comisiones.

Esta mayor dispersión aumenta el nivel de importancia de este

indicador y genera que en el total de la dimensión sus puntajes también sean significativamente más bajos que los del resto de comisiones. Como se observa al comparar este método con el del promedio simple (en las dos columnas de la derecha), se acentúan las diferencias con respecto a los promedios de cada indicador.

En ese orden de ideas, las comisiones que están bajo él tendrán puntajes más bajos que los alcanzados a través del promedio simple, y las que están sobre él tendrán puntajes más altos, por lo que el método acentúa las diferencias entre las comisiones. Como en ocho de las diez comisiones existen buenos índices, pero en dos este estándar es muy bajo, el método aumenta el peso relativo de este indicador para destacar esa diferencia con el resto de las comisiones.

Su cálculo se realiza por medio de la desviación estándar. Mientras mayor sea la desviación estándar de un indicador, significa que sus casos tienen mayor dispersión, lo que redundará en que ese indicador tenga mayor peso en la ponderación de la dimensión de la que es parte. Las desviaciones estándar de cada indicador se ponderan para encontrar su peso en la dimensión.

Teóricamente este método es bastante atractivo pues permite exagerar en el puntaje aquellas dimensiones en las que existen mayores diferencias entre comisiones. Esto nos permite darle mayor importancia numérica a las dimensiones en los que determinados países tengan mayores déficits con relación al resto.

Sin embargo, presenta dos tipos de complejidad. La primera de ellas es que sólo conoceremos el valor de cada indicador cuando los datos estén procesados, y los números obtenidos pueden no tener relación directa con lo que teóricamente representa cada indicador. Por esto, si nos decidimos por este método, debemos saber que lo que está privilegiando nuestro índice es la ubicación relativa de cada comisión con respecto a los indicadores medidos. El índice, como hemos dicho, pondrá el acento en la distancia que algunas comisiones puedan tener con respecto al resto en la materia que corresponda.

La segunda complejidad es que vuelve difícil la comparabilidad entre series de tiempo, pues en la próxima medición los ponderadores necesariamente cambiarán para el mismo indicador. Esta última complejidad puede salvarse con buenas aclaraciones metodológicas.

Para esta Métrica Parlamentaria se optó por usar el método del promedio simple para el cálculo de los indicadores. Por lo tanto, el puntaje de cada dimensión será calculada como el promedio simple de todos los indicadores que la compongan.

7. Fórmula de la Métrica Parlamentaria

En la construcción de esta Métrica Parlamentaria se determinó el valor de cada dimensión:

D1. Procesos administrativos intracamerales: 10%

D2. Tareas legislativas del Senado de la República: 30%

D3. Funciones de control de la Cámara de Senadores:
30%

D4. Mecanismos de representación en el Senado: 30%

Por lo tanto, la fórmula de la Métrica Parlamentaria tiene la siguiente estructura:

$$\text{Métrica Parlamentaria} = (D1 * 0,1) + (D2 * 0,3) + (D3 * 0,3) + (D4 * 0,3)$$

8. Índice Multidimensional de Trascendencia (IMT)

Más allá de los elementos que componen la métrica parlamentaria propuesta en este documento, existen otras iniciativas que permiten evaluar la trascendencia de una de las tareas parlamentarias que hemos descrito: la confección del sistema normativo. Una de ellas es el Índice Multidimensional de Trascendencia (IMT) propuesto por Bárcena (2019).

“(Trascendencia) entendida como el nivel de consecuencias producidas por un proyecto de ley. Así, aquellas propuestas que busquen producir cambios notables en el estado de las condiciones políticas, jurídicas y sociales del régimen serán consideradas como trascendentales.” (Bárcena, 2019)

Los componentes del IMT propuesto por Bárcena son:

a) Nivel de coordinación

Recuperando a Espinoza y Miguel (2007), esta propuesta metodológica sugiere retomar el valor jerárquico de las leyes en la pirámide kelseniana como criterio de relevancia y destacar a los cambios constitucionales como las transformaciones de mayor relevancia, dejando en un nivel inferior las reformas a las leyes secundarias y reglamentos.

Tomando en cuenta los distintos grados de coordinación política que demanda un sistema constitucional rígido como el nuestro (el voto de dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara de origen, la aprobación mayoritaria de los Congresos locales, el aval de la legisladora y la sanción del Ejecutivo), a las iniciativas de reforma constitucional se les asigna la calificación de 3.

Complementariamente:

“Las iniciativas que modifiquen, creen o abroguen leyes derivadas o secundarias, se considerarán cambios jurídicos de menor escala y serán puntuados con 2, mientras que los proyectos que refieran a cuestiones de protocolo, trámites administrativos o modificaciones a reglamentos internos y que sólo demandan de una mayoría interna del Congreso para ser aprobadas recibirán un puntaje de 1.”

b) Objeto de transformación

El segundo indicador de la propuesta de Bárcena pone énfasis en el impacto de una iniciativa sobre las relaciones entre ciudadanos y el Estado, fijando especial atención sobre los principios democráticos sustantivos de ampliación de libertades y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la sociedad.

Así, propone el autor, a las iniciativas de alcance general cuya afectación se concentre en derechos, libertades y prerrogativas universales o en la reconfiguración institucional de los poderes públicos, se les asignará un puntaje de 3.

En un segundo nivel, se consideran iniciativas con un objeto de transformación más acotado a las iniciativas que busquen alterar el funcionamiento interno del gobierno, modificando o estableciendo nuevas pautas de acción para programas, dependencias u organismos de la administración pública central y desconcentrada. Estas recibirán un puntaje de 2.

Finalmente, los proyectos puntuados con 1 son aquellos que tengan por objetivo atender a la coyuntura política del momento o realizar cambios simbólicos en el orden institucional; fundamentalmente son reformas administrativas.

c) Profundidad del cambio propuesto

Por lo que hace a este componente, Bárcena señala como elemento identificativo al riesgo que tienen las iniciativas de ser controvertidas ante autoridad jurisdiccional, en los siguientes términos:

“Así, se puntuará con 3 a las iniciativas que creen o deroguen leyes, códigos o reglamentos. Se dará un puntaje de 2 a las iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar al menos cinco artículos de una ley, código o reglamento o al menos un artículo de dos leyes,

códigos o reglamentos distintos. Y, por último, se puntuará con 1 a las iniciativas que propongan cambiar, agregar o derogar menos de cinco artículos de una ley, código o reglamento, o bien, que propongan cambios a uno o varios, párrafos, numerales, incisos o fracciones de una o varias leyes, códigos o reglamentos.”

La siguiente tabla retoma los componentes de la propuesta de Bárcena (2019):

TABLA 11. DIMENSIONES Y PUNTAJES CLASIFICATORIOS DE LAS INICIATIVAS DE LEY A PARTIR DEL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE TRASCENDENCIA

Puntaje	Dimensión		
	Coordinación política	Objeto del cambio	Profundidad
3	Cambios constitucionales: aprobación por mayoría calificada en Cámara de origen y colegisladora. Mayoría absoluta de congresos locales. Veto aprobatorio del Ejecutivo federal.	Modificaciones a elementos esenciales del vínculo gubernativo: cambios a la estructura de poderes públicos a nivel federal. Redimensionamiento de las capacidades económicas del gobierno. Modificaciones en las relaciones entre gobierno y empresas paraestatales.	Abrogación o creación de una nueva ley.
2	Cambios a leyes secundarias: aprobación por mayoría absoluta en Cámara de origen y veto aprobatorio del Ejecutivo federal.	Cambios a reglas fiscales: modificaciones a leyes orgánicas. Reformas dirigidas a segmentos específicos de la población.	Reforma o derogación de artículos: Cambios, agregados o eliminaciones de al menos cinco artículos de una ley; o cambios a artículos de al menos dos leyes.
1	Cambios a reglamentos internos: aprobación por mayoría absoluta en Cámara de origen.	Cambios simbólicos: Modificación de nombres de comisiones, inscripción de nombres en muro de honor, cambios de honorario, asuetos, premios y estímulos, etc.	Reforma o derogación de partes menores: Cambios a menos de cinco artículos y cualquier modificación a numerales, incisos o fracciones de una ley.

Fuente: Bárcena, S. (2019). “¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64 (235), 395-425.

9. Score de Participación Parlamentaria (SPP)

Al igual que el Índice Multidimensional de Trascendencia, el Score de Participación Parlamentaria es un instrumento metodológico que enfoca su atención sobre la actividad legislativa de los Congresos.

Esta propuesta, elaborada por Bárcena y Hernández (2019):

“Se trata de un instrumento multifactorial ponderado que considera tres acciones sustantivas en el comportamiento de los

congresistas: a) la presentación de iniciativas (midiendo su relevancia y tránsito por el proceso legislativo); b) la promoción de puntos de acuerdo (y su avance en el trayecto congresional); c) la asistencia efectiva a sesiones de Pleno.”

Al respecto, los autores identificaron doce momentos procesales para la aprobación de una iniciativa de ley o decreto; sin embargo, su SPP plantea una simplificación del proceso en cinco fases sustantivas:

- “1. Presentación de la iniciativa.
2. Atención en comisiones (aprobatoria o rechazada).
3. Debate plenario (incluye iniciativas rechazadas, aprobadas en lo general y aprobadas con reservas).
4. Debate en cámara revisora (incluye iniciativas rechazadas en su totalidad, devueltas a origen con cambios, aprobadas y aprobadas con reservas).
5. Sanción por el Poder Ejecutivo en la misma Legislatura.” (Bárcena y Hernández, 2019)

a) Componente 1: Las iniciativas

La calificación que este SPP otorga a cada legislador por el avance procesal de sus iniciativas, se obtiene de dividir el total de proyectos redactados a nombre propio y que llegaron a determinada etapa procesal, entre el total de iniciativas que alcanzaron esa misma fase. De esta forma, un cociente es calculado para cada una de las cinco fases.

De acuerdo con los autores, para calcular el progreso procesal de una iniciativa de ley, el SPP contabiliza (por cada legislador) la cantidad de iniciativas firmadas en lo individual (**INI**), la suma de propuestas aprobadas en comisión (**COMI**), el total de proyectos aprobados en el Pleno —aún con reservas— (**PLENO**), las iniciativas aprobadas en la cámara revisora (**REVIS**) y la cantidad de piezas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en la misma legislatura (**LEY**).

“Ahora bien, para caracterizar las distinciones entre propuestas de ley en términos de su importancia relativa, se emplea el índice de relevancia donde cada iniciativa fue categorizada (independientemente de la etapa del proceso a la que haya llegado) como: Menor (**M**), ordinaria (**O**) o trascendental (**T**), y donde cada una de ellas es ponderada por los valores $\alpha = 1$, $\beta = 5$ y $\gamma = 10$ respectivamente. Ello significa que una iniciativa trascendental tiene un valor 10 veces mayor que un proyecto menor y 2 veces mayor que uno ordinario.” (Bárcena y Hernández, 2019)

Combinando las cinco categorizaciones de proceso y las tres de relevancia relativa, se obtienen 15 categorías, mediante las cuales es posible calificar cada iniciativa de ley. Así, parafraseando a los autores, la cantidad de iniciativas firmadas por el diputado i , durante la legislatura t , es denotada por INI_{it} . De esta forma, el Score de Participación para un diputado i en

un periodo legislativo, t con N legisladores es calculado mediante la siguiente ecuación:

$$SI = \frac{\alpha \text{INI}_{it}^M + \beta \text{INI}_{it}^O + \gamma \text{INI}_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{INI}_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N \text{INI}_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N \text{INI}_{jt}^T} + \frac{\alpha \text{COM}_{it}^M + \beta \text{COM}_{it}^O + \gamma \text{COM}_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{COM}_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N \text{COM}_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N \text{COM}_{jt}^T} + \frac{\alpha \text{PLENO}_{it}^M + \beta \text{PLENO}_{it}^O + \gamma \text{PLENO}_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{PLENO}_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N \text{PLENO}_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N \text{PLENO}_{jt}^T} + \frac{\alpha \text{REVIS}_{it}^M + \beta \text{REVIS}_{it}^O + \gamma \text{REVIS}_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{REVIS}_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N \text{REVIS}_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N \text{REVIS}_{jt}^T} + \frac{\alpha \text{LEY}_{it}^M + \beta \text{LEY}_{it}^O + \gamma \text{LEY}_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N \text{LEY}_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N \text{LEY}_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N \text{LEY}_{jt}^T}$$

Fuente: Bárcena, S. y Hernández, D. (2019). "Score de Participación Parlamentaria (SPP). Sobre cómo medir el desempeño de los diputados federales en México", *Estudios Políticos*, 47 (mayo-agosto, 2019), 37-60.

Como ambos autores sostienen, se puede constatar que el resultado de cada término en la suma es la proporción ponderada de las iniciativas de ley, promovidas por el diputado i , en relación a todas las iniciativas de ley promovidas por cada uno de los N diputados en la legislatura t , cuya fase en el proceso legislativo ha sido detenida en algún punto. Como el numerador es subconjunto del denominador, cada término será menor o igual a uno.

La estrategia que sigue el SPP de Bárcena y Hernández para normalizar este índice consiste en dividir cada *score* individual

por el máximo valor alcanzado en cada legislatura y multiplicar este resultado por diez. Así, sostienen los autores:

“...el índice de las iniciativas estará acotado entre cero y diez, evaluando—y tomando como punto de referencia—al diputado con mayor score con un diez (siguiendo la intuición del sistema de calificaciones usualmente empleado en la educación básica) y manteniendo la proporción de las diferencias en los scores obtenidos por cada diputado.”

En ese orden, el score de iniciativas normalizado se expresa:

$$SI'_{it} = \frac{SI_{it}}{\max(SI_{jt})} \times 10$$

b) Componente 2: Puntos de acuerdo.

Análogo a las iniciativas de ley, esta metodología considera el cálculo de un score que califique el avance de los puntos de acuerdo a lo largo del proceso legislativo. Los pasos procesales considerados en el índice son: cantidad de proposiciones con punto de acuerdo presentadas (**PP**); cantidad de proposiciones con punto de acuerdo dictaminadas en comisiones (**PCOM**); y proposiciones con punto de acuerdo aprobadas por el pleno (**PPLENO**).

De tal modo, el *Score de Puntos de Acuerdo* (SPA) de Bárcena y Hernández (*op. cit.*, p. 51) para un diputado i en un periodo legislativo t con N legisladores, se calcula a través de la ecuación:

$$SPA_{it} = \frac{PP_{it}}{\sum_{j=1}^N PP_{jt}} + \frac{PCOM_{it}}{\sum_{j=1}^N PCOM_{jt}} + \frac{PPLENO_{it}}{\sum_{j=1}^N PPLENO_{jt}}$$

Como expresan los autores, en la fórmula puede observarse que cada fracción está expresada como la proporción de puntos de acuerdo presentados por el diputado i con relación a cada legislador j en el periodo t para determinada etapa del proceso por el cual deben pasar los puntos para lograr su aprobación. La metodología de Bárcena y Hernández es clara en señalar que, al igual que con las iniciativas, se normalizan los valores de los puntajes obtenidos por los legisladores (en relación con el máximo valor obtenido) para que el score de cada diputado tenga un valor entre uno y diez comparado con el diputado que mayor puntaje haya obtenido en la legislatura. Así, el SPA normalizado se calcula:

$$SPA'_{it} = \frac{SPA_{it}}{\max(SPA_{jt})} \times 10$$

c) Componente 3: Asistencia efectiva.

El último componente del SPP elaborado por Bárcena y Hernández es la asistencia efectiva, definida como el requerimiento mínimo que debe cumplir un legislador para que se le considere participante activo del Congreso: estar presente y expresarse en las actividades colegiadas.

Esta propuesta plantea que, para medir la asistencia efectiva de los diputados, se computan las veces que cada legislador manifestó estar presente en al menos una votación nominal plenaria de cada sesión de la Cámara.

“Así, el cálculo de la asistencia efectiva consta de una división entre el número de veces que un diputado marcó su presencia en una votación plenaria en una legislatura (**AVOTO**) entre el número de veces que debió hacerlo (**ATOTAL**). Con el objeto de mantener la misma escala de evaluación empleada para las iniciativas y los puntos de acuerdo, la siguiente fórmula convierte la asistencia efectiva en una escala acotada entre cero y diez.”

$$SAE'_{it} = \frac{AVOTO_{it}}{ATOTAL_{it}} \times 10$$

d) Cálculo del Score de Productividad Parlamentaria (SPP)

Para realizar el cálculo final del SSP, Bárcena y Hernández consideran con un menor valor porcentual las asistencias efectivas que las iniciativas y puntos de acuerdo. Mientras el Score normalizado de Iniciativas (SI') y el Score normalizado de Puntos de Acuerdo (SPA') tienen un peso porcentual del 40% respectivamente, las asistencias efectivas equivalen al restante 20%, estableciendo la siguiente ecuación final:

$$SIP_{it} = (0.4 \times SI'_{it}) + (0.4 \times SPA'_{it}) + (0.2 \times SAE'_{it})$$

Fuente: Bárcena, S. y Hernández, D. (2019). "Score de Participación Parlamentaria (SPP). Sobre cómo medir el desempeño de los diputados federales en México", *Estudios Políticos*, 47 (mayo-agosto, 2019), 37-60.

En esta ecuación, el mayor valor teórico es de diez (asociado a un sólo diputado que ha obtenido tanto el máximo score de iniciativas, como el máximo score de puntos de acuerdo y que ha marcado su presencia en cada una de las votaciones plenarias en una legislatura), mientras que el mínimo es de cero (para diputados que no presentaron ninguna iniciativa, ni punto de acuerdo y cuya asistencia efectiva no fue registrada en el periodo).

FUENTES DE CONSULTA



FUENTES DE CONSULTA

ABDÓ FRANCIS, Jorge. (2005). Transparencia y acceso a la información gubernamental. México: IJ-UNAM.

ABELLA, A.; ORTIZ-DE-URBINA-CRIADO, M.; DE-PABLOS-HEREDERO, C. (2014). "Meloda, métrica para evaluar la reutilización de datos abiertos". El Profesional de la Información, Vol. 23, N.º 6, págs.

ABRAHAMSON, S. (2002). Involving Individual Citizens with Courts and Tribunals: Initiatives in the United States and Canada. Montréal: Thémis.

AGUILAR, L. (2006). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Alianza para el Parlamento Abierto (2017). Diagnóstico de Parlamento Abierto en México. Chile: ALAP.

ALONSO MAGDALENO, M. L.; GARCÍA-GARCÍA, J. (2014). "Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias". Auditoría pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, N.º 64, págs. 75-86.

- ANDERICA, V. (2014). Derecho de Acceso a la Información. En Xarxa d'Innovació Pública (Ed.), 42 voces sobre el Gobierno Abierto (p. 40). Barcelona: Xarxa IP. Retrieved
- ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo. (2008). Derecho Constitucional. México: Oxford.
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC). (2014). Acceso a la Información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina. Buenos Aires: ADC.
- BÁRCENA, S. (2019). "¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64 (235), 395-425.
- BÁRCENA, S. y HERNÁNDEZ, D. (2019). "Score de Participación Parlamentaria (SPP). Sobre cómo medir el desempeño de los diputados federales en México", *Estudios Políticos*, 47 (mayo-agosto, 2019), 37-60.
- BEHN, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- BÉJAR ALGAZI, Luisa. (2017). *El proceso legislativo en México*, México: UNAM.
- BINDER, A. (2014). *¿Cómo y sobre qué debe rendir cuentas el sistema judicial?* Santiago de Chile: CEJA.

- BOBBIO, Norberto. (1986). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOSTON, J. (2016). "Basic NPM Ideas and their Development". En: T. CHRISTENSEN y P. LAEGREID, págs. 33-48., eds., The Ashgate Research Companion to New Public Management. Londres: Routledge.
- BOVENS, M. (2007). "Public Accountability". En: E. FERLIE, L. E. LYNN y C. POLLITT (eds.). The Oxford Handbook Of Public Management, págs. 182-208. Oxford University Press.
- CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián (2010). Open Government. Capital Intelectual, Argentina: OGC.
- CASTELLS, M. (2013). Communication power Oxford: Oxford University Press.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2017). "Barómetro de septiembre 2017" (en línea). Madrid: 3187. <http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14359>
- CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. (2012). "La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa ". Arbor, Vol. 188. Nº 756, págs. 707-724.
- CLARKE, A.; FRANCOLI, M. (2014). "What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members". JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government, Vol. 6.

N.º 3, págs. 248-266.

CONEJERO PAZ, E. (2013). "Gobierno abierto y democracia participativa". 3C Empresa, Vol. 2. N.º 4, págs. 1-12.

CRESPO, José Antonio. (1995). Elecciones y Democracia. México: IFE.

CRUZ CERVANTES, Fermín Ali. (2018). La Democracia Participativa, Instrumento de Vinculación para la Protección del Patrimonio Cultural. México: Scielo.

DE FINE LICHT, J. (2011). "Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy". Scandinavian Political Studies, Vol. 34. N.º 3, págs.

DIMAGGIO, P. (1988). "Interest and agency in institutional theory". En: L. ZUCKER (Ed.). Institutional patterns and culture, págs. 3-32. Cambridge, MA: Ballinger.

DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W. (1983). "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". American Sociological Review. N.º48, págs 147-160.

DUVERGER, Maurice. (1980). Instituciones políticas y Derecho Constitucional. México: Ariel.

EMMERICH, Gustavo Ernesto. "Transparencia, Rendición de Cuentas, Responsabilidad Gubernamental y

Participación Ciudadana.” Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, núm. 4, segundo semestre, 2004, UAM.

EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS OF THE JUDICIARY. (2017). Independence, Accountability and Quality of the Judiciary. Performance Indicators 2017. Paris: ENCJ.

FEREJOHN, J. (1999). “Accountability and authority: towards a model of political accountability”. En: A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES y B. MANIN (eds.). Democracy, Accountability and Representation. Nueva York: Cambridge University Press, págs. 131-153.

FUNDAR. (2017). Parlamento Abierto en México: diagnóstico de la rendición de cuentas y acceso a la información en 2017. México: FUNDAR.

GARAVANO, G. y CHAYER, H. (2015). Agenda anotada para la justicia argentina 2020. Buenos Aires: La Ley.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. (2017). Introducción al Estudio del Derecho. México: Porrúa.

GARCÍA-GARCÍA, J.; ALONSO MAGDALENO, M. I.; ALONSO MAGDALENO, M. L. (2016). “Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño”. Auditoría Pública, N.º 67, págs. 51-60.

GARCÍA-GARCÍA, J.; CURTO-RODRÍGUEZ, R. (2018). “Determinantes de la apertura de datos y rendición de

cuentas en los gobiernos regionales españoles”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N.º 70, págs. 163-198.

GARCÍA PÉREZ, Marco Antonio y MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio. (2019). “Presentación” en MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio (Coord.). El futuro de la sociedad civil en México. México: Senado de la República.

GARCÍA PÉREZ, Marco Antonio (2014). “Mecanismos constitucionales para el control del poder político” en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México: IJ UNAM. Vol. 31. Julio-Diciembre 2014, 287-292 pp.

GARCÍA PÉREZ, Marco Antonio. (2018). Métrica Parlamentaria. Una propuesta de evaluación al Legislativo. Madrid: Editorial Académica Española.

GARCÍA PÉREZ, Marco Antonio (2018). Métrica Parlamentaria en el Senado de la República. México: Senado de la República.

GARCÍA PÉREZ, Marco Antonio, et. al. (2016). Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo. México: IJ UNAM.

GARCÍA PÉREZ, Marco Antonio y MORALES GÓMEZ, Danitza. (2019). “Bloques parlamentarios. Control y equilibrio de fuerzas en la LXIV Legislatura” en MARTÍNEZ LÓPEZ, et. al. (Coords.). Transición y Cambio en el Congreso mexicano. México: Senado de la República.

- GARRIGA PORTOLÀ, M. (2013). "El Frankenstein español del Open Data: avances importantes, lagunas clamorosas". Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación, N.º 94, págs. 68-73.
- GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios, GONZÁLEZ CAMARENA, Gerardo. (2014). El Cansancio Ciudadano de la Corrupción en México. Instituciones Públicas y Garantismo. México: Fontamara.
- GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, R. y GARCÍA-MUIÑA, F. (2010). Innovación abierta: Un modelo preliminar desde la gestión del conocimiento. *Intangible Capital*, 7(1), pp. 82-115.
- GRAY, J.; BOUNEGRU, L.; CHAMBERS, L. (2012). *The data journalism handbook* (1.º ed.). Sebastopol, CA: O'Reilly Media.
- GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (2008). "Introduction". En: R. C. GREENWOOD, K Sahlin y R. SUDDABY (Eds.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*, págs. 1-46. Londres: Sage.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. (2012). "Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, N.º 1, págs. 50-73.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; MEIJER, A. J. (2012). "The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online

- Experiment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 24, N.º 1, págs. 137-157.
- HARLOW, C. (2002). *Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- HILGERS, D. Y IHL, C. (2010). *Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector*. *The International Journal of Public Participation*, 4(1), pp. 67-88.
- HOWARD, A. B. (2014). "The Art and Science of Data-Driven Journalism" (en línea). Nueva York: Tow Center for Digital Journalism – Columbia Journalism School.
- JIMÉNEZ GÓMEZ, Carlos E. (2014). *Justicia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto de Open Government*. España: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.
- JIMÉNEZ-GÓMEZ, C. (2017). "Hacia el Estado Abierto: Justicia Abierta en América Latina y el Caribe" En NASER, A. RAMÍREZ-ALUJAS y D. ROSALES (Eds.), *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 231-251). Santiago de Chile: CEPAL.
- KAPLAN, D. E. (2013). "Why Open Data Isn't Enough" *Global Investigative Journalism Network*. (582-588).
- KEANE, J.; FEENSTRA, R. A. (2014). "Democracia monitorizada en España. Nuevas formas de participación política en el

marco de la era digital”. Chile: Telos Cuadernos de Comunicación e Innovación.

KELSEN, Hans. (1980). *Esencia y Valor de la Democracia*. México: Editora Nacional.

LASWAD, F.; FISHER, R.; OYELERE, P. (2005). “Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities”. *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 24, N.º 2, págs. 101-121.

LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel. (2018). *Cómo mueren las democracias*. España: Ariel.

LOWI, Theodore. (1972). “Four systems of policy, politics, and choice” *Public Administration Review*, 32 (4): 298-310.

LUNA PLA, Issa, et. al. (2009). “Funciones parlamentarias de información y comunicación”, en VILLANUEVA, Ernesto, *Diccionario de Derecho de la Información*, México: Cámara de Diputados, UNAM.

MACEDO, Israel (2017). “Este es el partido que menos iniciativas presenta por diputado en San Lázaro” *Nación* 321, 1 de marzo 2017.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio. (2018). *Agendas Legislativas de las Coaliciones Parlamentarias al inicio de la LXIV Legislatura: Antecedentes y Convergencias*. México: Senado de la República.

- MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio. (2018). *Agendas Legislativas de las Coaliciones Parlamentarias al inicio de la LXIV Legislatura: Antecedentes y Convergencias*. México: Senado de la República.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio. (2018). *Agendas Legislativas de los Grupos Parlamentarios*. México: Senado de la República.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio. (2018). *Balance del trabajo en comisiones del Senado de la República*. México: Senado de la República.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio. (2018). *Las agendas legislativas y el trabajo parlamentario en la LXIII Legislatura*. México: Senado de la República.
- MARTÍNEZ, María Antonia. (2018). *La representación política y la calidad de la democracia*. México: Scielo.
- MATTSON, Ingvar (1995). "Private members' initiatives and amendments" en Döring, Herbert (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt y Nueva York: Campus Verlag / St. Martin's Press, pp. 448-487.
- MAYHEW, David. (1991). *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- MCIVER, John y EDWARD, Carmines (1981). *Unidimensional Scaling*. Newbury Park: Sage Thousand Oaks.

- MERINO, Mauricio. (2017). *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México: INE.
- MEYER, Lorenzo. (2016). *Distopía mexicana: Perspectivas para una nueva transición*. México: Penguin Random House.
- MEYER, M. W.; GUPTA, V. (1994). "The performance paradox". *Research in Organizational Behaviour*, N. ° 16, págs. 309-369.
- MORALES GÓMEZ, Danitza y KÁNTER CORONEL, Irma del Rosario (2018). *Las comisiones ordinarias en el Senado de la República y sus cambios recientes*. México: Senado de la República.
- MORGENSTRERN, Scott y NACIF, Benito (coords.). (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MORLINO, Leonardo (2012). "Observando las diferentes calidades de la democracia" *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1 (1): 9-48.
- MOROZOV, E. (2013). *To save everything, click here: Technology, solutionism, and the urge to fix problems that don't exist*. Londres: Penguin UK.
- MUNCK, Gerardo y JAY VERKUILEN (2002). "Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices" *Comparative Political Studies*, 35 (1): 5-34.

- NACIF, Benito (2006). ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México. Documentos de Trabajo, 183. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- NASER, Alejandro y CONCHA Gastón. (2011). El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública. Chile. CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- NAVA POLINA, María del Carmen y WELDON, Jeffrey (2000). “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1988-1998” en PÉREZ, Germán y ANTONIA MARTÍNEZ (coords.). La Cámara de Diputados en México. México: Cámara de Diputados, pp. 85-103.
- NEME CASTILLO, Omar et. (2014). al. Organizaciones de la Sociedad Civil y Objetivos de Desarrollo del Milenio: el Caso del PCS. México: Espiral Guadalajara, Vol. 21, No. 60.
- NINO, Carlos. (1997). La constitución de la democracia deliberativa. España: Gedisa.
- NOHLEN, Dieter. (1994). Sistemas Electorales y Partidos Políticos. México, FCE.
- NOVECK, B. S. (2009). Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful. Washington D.C.: Brookings

Institution Press.

O'FLYNN, J. (2007). "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications". The Australian Journal of Public Administration. Vol. 66, N. °3, págs. 353–366.

OCDE. (2011). Hacia una Gestión Pública más efectiva y dinámica en México. México: OECD.

OLVERA RIVERA, Alberto J. (2000). Organizaciones de la Sociedad Civil: Breve Marco Teórico. Documentos de Discusión sobre el Tercer Sector, Número 8, México: El Colegio Mexiquense.

OSZLAK, Oscar. (2017). "La Noción del Estado Abierto en el Contexto de América Latina y el Caribe". En NASER, Alejandra et. al. Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

PASQUIANO Gianfranco. (2005). Corrupción Política. En BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. México: Siglo XXI Editores.

PELUFFO, María Laura. (2009). "Derecho de acceso a la información en el ámbito del Poder Legislativo", en VILLANUEVA, Ernesto, Diccionario de Derecho de la Información, México: Cámara de Diputados, UNAM.

PITKIN, Hanna (1985). El concepto de representación. Madrid:

fareso.

PNUD. (2018). ¿Qué entendemos por participación ciudadana? Proyecto PNUD 89477 “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 2014-2019”, junio 2018.

Presidencia de la República Mexicana. (2013). ¿Qué es Gobierno Abierto?, México: FCE.

PUENTE, Khemvirg (2005). “A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalization under divided government”, trabajo presentado en la conferencia de la British Political Studies Association, 4 a 7 abril. Leeds, Reino Unido.

PUYANA VALDIVIESO, José Ricardo. (2008). El control Legislativo de la Burocracia: un Estado del Arte. Colombia: Universidad Sergio Arboleda.

RODRÍGUEZ BURGOS, Karla. (2014). Democracia y tipos de democracia, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

ROUSSEAU, J.J. (2014). El Contrato Social o Principios de Derecho Político. México: Editores Mexicanos Unidos.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael (coord.). (2014). Parlamentos Abiertos. Tecnología y redes para la democracia. España: Congreso de los Diputados.

SALAZAR UGARTE, Pedro. (2006). La democracia constitucional. Una radiografía teórica. México: FCE.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. (2011). Derecho Constitucional. México: Porrúa.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. (2015). La Participación Ciudadana como Instrumento del Gobierno Abierto. Espacios Públicos. México: UAEM. Vol. 18, núm. 42, mayo-agosto, UAEM.

SARTORI, Giovanni. (1993). ¿Qué es la democracia? México: Patria.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle y DÍAZ Christopher (1999). "Who gets legislation passed in a marginal legislature, and is the label marginal legislature still appropriate?" *Comparative Political Studies*, 32 (5): 598-625.

UGALDE, Luis Carlos (2003). "Desempeño legislativo en México" en BÉJAR ALGAZI, Luisa y MIRÓN LINCE Rosa María (coords.). *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México: Senado de la República, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

VOLDEN, Craig y ALAN WISEMAN (2014). *The Lawmakers: Legislative Effectiveness in the US Congress*. Nueva York: Cambridge University Press.

WELDON, Jeffrey, (2006). "Poder Legislativo. Tiempos de cambio" *Este País* (181): 36-40.

WOLDENBERG, José. (2012). Historia mínima de la transición democrática en México. México. El Colegio de México.

Leyes y reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 24 de septiembre de 1993.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el DOF. 24-06-2022.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. DOF. 14-01-2008.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto por el que se reforman los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde reconoce a las mujeres como ciudadanas mexicanas. DOF. 17-10-53.

Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales transitorio vigésimo segundo, publicado en el DOF el 22 de noviembre de 1996.

Acuerdo del consejo general del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012. Acuerdo: CG327/2011. IFE. 2011. Disponible en: <https://bit.ly/2sbU1gg>

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2014.

Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, publicado en el DOF el 06 de junio de 2019.

Jurisprudencias y sentencias

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros VS. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151.

Amparo en Revisión 50/2008. Sentencia definitiva 12 de marzo de 2013.

TEPJF. Jurisprudencia 9/2015, Año 8, Número 16, 2015, pp. 20 y 21. Disponible en: <https://bit.ly/2u235r1>

TEPJF. Jurisprudencia 6/2015, Año 8, Número 16, 2015, pp.24, 25 y 26. Disponible en: <https://bit.ly/2AWffRv>

TEPJF. Jurisprudencia 8/2015, Año 8, Número 16, 2015, pp. 18, 19 y 20. Disponible en: <https://bit.ly/2SDQD9g>

ANEXOS

PRIMER PERIODO ORDINARIO

AT= Asuntos Tumados	AA=Asuntos Aprobados	AD=Asuntos Desechados	AP=Asuntos Pendientes					APD= Asuntos Pendientes Devueltos							
COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE	NUMERO DE SENADORES	MINUTAS					INICIATIVAS				PUNTOS DE ACUERDO			
			AT	AA	AD	AP	APD	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP
Administración	MORENA	13	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural	MORENA	15	1	0	0	1	0	8	0	0	8	10	0	0	10
Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana	MC	13	2	0	0	2	0	35	0	0	35	18	7	0	11
Asuntos Fronterizos y Migratorios	MORENA	10	0	0	0	0	0	3	0	0	3	13	1	0	12
Asuntos Indígenas	PRD	11	1	1	0	0	0	9	1	0	8	5	0	0	5
Ciencia y Tecnología	PRI	13	0	0	0	0	0	4	0	0	4	3	0	0	3
Comunicaciones y Transportes	MORENA	15	0	0	0	0	0	3	0	0	3	18	3	0	15
Cultura	MORENA	11	1	0	1	0	0	2	0	0	2	4	2	0	2
Defensa Nacional	MORENA	13	1	0	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0
Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	PAN	10	0	0	0	0	0	9	0	0	9	2	2	0	0
Derechos Humanos	PAN	13	0	0	0	0	0	13	0	0	13	12	3	0	9
Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda	PAN	12	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0
Desarrollo y Bienestar Social	ES	14	1	0	0	0	1	12	0	0	12	8	0	0	8
Economía	PAN	15	0	0	0	0	0	10	0	0	10	24	10	0	14
Educación	MORENA	15	1	1	0	0	0	24	3	0	21	14	7	0	7
Energía	MORENA	17	1	0	0	1	0	7	0	0	7	24	0	0	24

Estudios Legislativos	PRI	9	13	4	1	6	2	186	7	9	170	0	0	0	0
Estudios Legislativos, Primera	PAN	10	3	1	0	1	1	158	3	39	116	0	0	0	0
Estudios Legislativos, Segunda	MORENA	12	7	3	0	4	0	155	10	19	126	0	0	0	0
Federalismo y Desarrollo Municipal	MC	8	0	0	0	0	0	3	0	0	3	11	0	0	11
Gobernación	MORENA	16	6	4	0	2	0	48	1	0	47	26	0	0	26
Hacienda y Crédito Público		15	17	1	15	1	0	79	5	45	29	23	0	0	23
Jurisdiccional	MORENA	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Justicia	MORENA	15	3	1	0	2	0	69	2	0	67	11	0	0	11
Juventud y Deporte	MORENA	9	0	0	0	0	0	7	0	0	7	3	0	0	3
Marina	PRI	10	0	0	0	0	0	2	0	0	2	4	1	3	0
Medalla Belisario Domínguez	ES	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	PVEM	15	0	0	0	0	0	28	0	13	15	18	9	0	9
Minería y Desarrollo Regional	PT	11	1	0	0	1	0	1	0	0	1	3	0	0	3
Para la Igualdad de Género	MORENA	10	0	0	0	0	0	30	2	0	28	9	3	0	6
Puntos Constitucionales	MORENA	16	3	1	0	2	0	131	7	0	124	1	0	0	1
Radio, Televisión y Cinematografía	MORENA	11	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1
Recursos Hidráulicos	PAN	13	0	0	0	0	0	2	0	0	2	11	8	3	0
Reforma Agraria	PRI	7	0	0	0	0	0	4	0	0	4	0	0	0	0
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	PAN	5	3	0	2	1	0	31	1	9	21	0	0	0	0
Relaciones Exteriores	MORENA	15	0	0	0	0	0	8	0	0	8	18	2	0	16
Relaciones Exteriores América del Norte	PAN	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Relaciones Ext. América Latina y el Caribe	PRI	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2

Relaciones Exteriores Asia - Pacífico	PT	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores Europa	PVEM	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Salud	MORENA	14	0	0	0	0	0	36	0	0	36	29	9	0	20
Seguridad Pública	MORENA	17	0	0	0	0	0	12	0	0	12	18	9	0	9
Seguridad Social	MORENA	13	2	0	0	2	0	8	1	0	7	0	0	0	0
Trabajo y Previsión Social	MORENA	14	0	0	0	0	0	21	0	0	21	7	0	0	7
Turismo	PRD	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	6
Zonas Metropolitanas y Movilidad	MC	9	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	1	0	1
TOTALES	Datos comisiones 10/01/19		44	9	18	15	2	665	23	67	575	362	79	6	277

NOTA: EN LAS SUMATORIAS NO SE INCLUYEN LOS TOTALES DE LAS COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

1	Administración	24	Justicia
2	Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural	25	Juventud y Deporte
		26	Marina
3	Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana	27	Medalla Belisario Domínguez
4	Asuntos Fronterizos y Migratorios	28	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático
5	Asuntos Indígenas	29	Minería y Desarrollo Regional
6	Ciencia y Tecnología	30	Para la Igualdad de Género
7	Comunicaciones y Transportes	31	Puntos Constitucionales
8	Cultura	32	Radio, Televisión y Cinematografía
9	Defensa Nacional	33	Recursos Hidráulicos
10	Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	34	Reforma Agraria
11	Derechos Humanos	35	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

12	Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda	36	Relaciones Exteriores
13	Desarrollo y Bienestar Social	37	Relaciones Exteriores América del Norte
14	Economía	38	Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe
15	Educación	39	Relaciones Exteriores Asia - Pacífico - África
16	Energía	40	Relaciones Exteriores Europa
17	Estudios Legislativos	41	Salud
18	Estudios Legislativos Primera	42	Seguridad Pública
19	Estudios Legislativos Segunda	43	Seguridad Social
20	Federalismo y Desarrollo Municipal	44	Trabajo y Previsión Social
21	Gobernación	45	Turismo
22	Hacienda y Crédito Público	46	Zonas Metropolitanas y Movilidad
23	Jurisdiccional		

RESUMEN

RESUMEN DEL PRIMER AÑO, PRIMER PERIODO DE LA LXIV LEGISLATURA													
	MINUTAS					INICIATIVAS				PUNTOS DE ACUERDO			
	AT	AA	AD	AP	APD	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP
TOTALES	44	9	18	15	2	665	23	67	575	362	79	6	277
PORCENTAJES	100	21%	41%	34%	4%	100	3#	10%	87%	100	22%	2%	76%

AT = Asuntos Turnados

AA = Asuntos Aprobados

AD = Asuntos Desechados

AP = Asuntos Pendientes

APD = Asuntos Pendientes Devueltos

Nota.- APD, corresponde a Minutas enviadas a la legisladora y devueltos a Cámara de Origen por correcciones u otras causas.

TOTALES	44	9	18	15	2	665	23	67	575	362	79	6	277
---------	----	---	----	----	---	-----	----	----	-----	-----	----	---	-----

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO

AT= Asuntos Tumados	AA=Asuntos Aprobados	AD=Asuntos Desechados	AP=Asuntos Pendientes					APD= Asuntos Pendientes Devueltos							
COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDE	NUMERO DE SENADORES	MINUTAS					INICIATIVAS				PUNTOS DE ACUERDO			
			AT	AA	AD	AP	APD	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP
Administración	MORENA	13	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural	MORENA	15	2	0	0	2	0	6	0	0	6	4	0	0	4
Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana	MC	13	1	0	0	1	0	15	0	0	15	16	0	0	16
Asuntos Fronterizos y Migratorios	MORENA	10	5	0	0	5	0	6	0	0	6	3	0	0	3
Asuntos Indígenas	PRD	11	2	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Ciencia y Tecnología	PRI	13	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Comunicaciones y Transportes	MORENA	15	1	0	0	1	0	5	0	0	5	12	1	0	11
Cultura	MORENA	11	0	0	0	0	0	4	1	0	3	5	2	0	3
Defensa Nacional	MORENA	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	PAN	10	0	0	0	0	0	7	0	0	7	0	0	0	0
Derechos Humanos	PAN	13	3	0	0	3	0	4	0	0	4	15	3	0	12
Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda	PAN	12	4	0	0	4	0	6	0	0	6	2	0	0	2
Desarrollo y Bienestar Social	ES	14	2	0	0	2	0	7	0	0	7	15	0	0	15
Economía	PAN	15	1	0	0	1	0	6	0	0	6	7	1	0	6
Educación	MORENA	15	1	1	0	0	0	14	0	0	14	13	6	0	7
Energía	MORENA	17	0	0	0	0	0	8	0	0	8	22	2	0	20

Estudios Legislativos	PRI	9	20	1	0	19	0	144	1	0	143	0	0	0	0
Estudios Legislativos, Primera	PAN	10	13	0	0	13	0	103	0	0	103	0	0	0	0
Estudios Legislativos, Segunda	MORENA	12	9	2	0	7	0	117	2	0	115	0	0	0	0
Federalismo y Desarrollo Municipal	MC	8	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Gobernación	MORENA	16	4	1	0	3	0	20	0	0	0	26	0	0	26
Hacienda y Crédito Público		15	2	0	0	2	0	37	2	0	35	39	0	0	39
Jurisdiccional	MORENA	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Justicia	MORENA	15	5	0	0	0	0	40	0	0	40	20	1	0	19
Juventud y Deporte	MORENA	9	2	0	0	2	0	7	0	0	7	0	0	0	0
Marina	PRI	10	0	0	0	0	0	10	0	0	10	0	0	0	0
Medalla Belisario Domínguez	ES	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	PVEM	15	3	0	0	3	0	19	0	0	19	23	3	0	20
Minería y Desarrollo Regional	PT	11	0	0	0	0	0	3	0	0	3	1	0	0	1
Para la Igualdad de Género	MORENA	10	0	0	0	0	0	16	0	0	16	3	1	0	2
Puntos Constitucionales	MORENA	16	3	2	0	1	0	75	0	0	75	0	0	0	0
Radio, Televisión y Cinematografía	MORENA	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4
Recursos Hidráulicos	PAN	13	1	0	0	1	0	2	0	0	2	6	2	0	4
Reforma Agraria	PRI	7	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	PAN	5	0	0	0	0	0	5	0	0	5	0	0	0	0
Relaciones Exteriores	MORENA	15	0	0	0	0	0	1	0	0	1	15	0	0	15
Relaciones Exteriores América del Norte	PAN	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Ext. América Latina y el Caribe	PRI	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	5

Relaciones Exteriores Asia - Pacífico	PT	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores Europa	PVEM	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Salud	MORENA	14	2	0	0	2	0	31	0	0	31	34	0	0	34
Seguridad Pública	MORENA	17	0	0	0	0	0	10	0	0	10	17	0	0	17
Seguridad Social	MORENA	13	2	0	0	2	0	10	0	0	10	1	0	0	1
Trabajo y Previsión Social	MORENA	14	1	0	0	1	0	16	0	0	16	17	0	0	17
Turismo	PRD	14	0	0	0	0	0	4	0	0	4	3	0	0	3
Zonas Metropolitanas y Movilidad	MC	9	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
TOTALES	Datos comisiones 04/07/19		49	10	0	26	13	371	82	36	253	371	42	2	327

NOTA: EN LAS SUMATORIAS NO SE INCLUYEN LOS TOTALES DE LAS COMISIONES DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

RESUMEN

RESUMEN DEL PRIMER AÑO, SEGUNDO PERIODO DE LA LXIV LEGISLATURA													
	MINUTAS					INICIATIVAS				PUNTOS DE ACUERDO			
	AT	AA	AD	AP	APD	AT	AA	AD	AP	AT	AA	AD	AP
TOTALES	49	10	0	26	13	371	82	36	253	371	42	2	327
PORCENTAJES	100	20%	0%	53%	27%	100	22%	10%	68%	100	11%	1%	88%

AT = Asuntos Turnados

AA = Asuntos Aprobados

AD =Asuntos Desechados

AP = Asuntos Pendientes

APD = Asuntos Pendientes Devueltos

Nota.- APD, corresponde a Minutas enviadas a la colegisladora y devueltos a Cámara de Origen por correcciones u otras causas.

TOTALES	49	10	0	26	13	371	82	36	253	371	42	2	327
---------	----	----	---	----	----	-----	----	----	-----	-----	----	---	-----

Sobre la autora

Danitza Morales Gómez estudió las licenciaturas en derecho y ciencia política en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es asociada de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Ha llevado a cabo estancias académicas en la Universidad Complutense de Madrid y en la Universidad de Chile. Es autora de artículos académicos y ha prologado obras relacionadas con el Parlamento y la transparencia en México y España.

