



Estudios Políticos

ISSN: 0185-1616

revistaestudiospoliticos@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Bárcena, Sergio A.; Hernández Díaz, Daniel
Score de Participación Parlamentaria (spp). Sobre cómo
medir el desempeño de los diputados federales en México
Estudios Políticos, vol. 9, núm. 47, 2019, Mayo-, pp. 37-60
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426465780002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Score de Participación Parlamentaria (SPP). Sobre cómo medir el desempeño de los diputados federales en México

Parliamentary Participation Score (PPS). *On how to measure the performance of Mexican federal deputies*

Sergio A. Bárcena* / Daniel Hernández Díaz**

Resumen

Tomando en consideración que actualmente no existen indicadores cualitativos para evaluar el desempeño de los legisladores mexicanos, este artículo propone un *Score de Participación Parlamentaria* (SPP). 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.

Palabras clave: México, Poder Legislativo, diputados, desempeño, evaluación, instituciones

Abstract

Since currently there are no qualitative indicators to assess the legislative performance of Mexican legislators, this paper introduces a Parliamentary Participation Score (SPP). This is a multifactorial weighed instrument that considers three substantive actions of legislators: a) bill sponsorship (regarding their relative relevance and progress throughout parliamentary stages); b) the crafting of petitions (and their advancement through the legislative process); and c) effective assistance to floor debates.

Keywords: Mexico, Legislative, legislators, performance, evaluation institutions

1. Introducción

La labor parlamentaria involucra la realización de una gran variedad de tareas por parte de los representantes. Dichas actividades van desde vigilar al gobierno hasta realizar gestiones para atender necesidades ciudadanas.

Recibido: 30 de octubre, 2018. *Aceptado:* 10 de diciembre, 2018.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador de la Escuela de Humanidades y Educación, Tecnológico de Monterrey. Miembro del SNI, nivel I. Líneas de investigación: Poder Legislativo, análisis político, comportamiento electoral, participación y representación política, sistemas electorales e instituciones políticas. Correo electrónico: sergio.barcena@itesm.mx

** Pasante de la Licenciatura en Matemáticas Aplicadas y Computación por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: dhernandezd@comunidad.unam.mx

Participar en los cambios jurídicos e involucrarse en los pronunciamientos de una asamblea no son la únicas —ni las más importantes— actividades que desempeñan los congresistas. Sin embargo, los efectos que estos actos parlamentarios generan en la sociedad, así como la nitidez con que retratan las prioridades representativas de los legisladores, ha hecho que tales acciones reciban una atención considerable en la literatura académica (Matthews, 1960; Frantzich, 1979; Hall, 1996; Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman, 2003; Hasecke y Mycoff, 2007; Kerevel, 2010; Brunner, 2013).

El presente texto propone una metodología para evaluar el desempeño de los representantes a partir de su participación tanto en la generación de reformas jurídicas (voto plenario y promoción de iniciativas) como en la emisión de pronunciamientos congresionales (proposiciones con punto de acuerdo).

La principal característica de esta propuesta es que considera elementos cualitativos para la medición del trabajo parlamentario al evaluar aspectos como la relevancia y el desenvolvimiento procesal de los asuntos, así como la asistencia efectiva de los legisladores a las sesiones del Pleno. Su argumento de partida es que aquellos legisladores que reportan una alta incidencia en las votaciones plenarias y que promueven tanto legislación como peticiones relevantes que avanzan en el proceso legislativo, son más participativos que sus contrapartes que asisten a pocas votaciones plenarias o que se abstienen de promover pronunciamientos y piezas importantes de legislación.

2. Problematicación

Para los estudiosos del Poder Legislativo en México, resulta inquietante que aún ante los síntomas de apertura y transición que desde hace varios años refleja el sistema político, prevalece una opinión ciudadana negativa en torno al Congreso Federal y a sus integrantes (Santamaría, 1998; Cepeda, 2004; Nateras, 2013; De la O., 2017).

Entre muchas otras cosas, esto puede explicarse por la crisis de credibilidad de los partidos, la escasa confianza institucional (Hernández de Gante, 2015); y porque desde iniciada la transición, diversos ejercicios evaluatorios empujados por medios de información (Chávez, 2016; Saúl, Guazo y Hernández, 2016; Robles de la Rosa y Rojas, 2016; Franco, 2017; Macedo, 2017), así como por agrupaciones de la sociedad civil (Borde Político, Atlas Político A.C., Ciudadanos Observando A.C., Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.), se han mantenido en la postura de calificar el desempeño de diputados y senadores mediante factores cuantitativos que hacen esperar de ellos un comportamiento empresarial, asumiendo que la cantidad de propuestas legislativas que éstos

redactan, es una fórmula efectiva para evaluar su papel como representantes (Dworak, 2017).

Y es que detrás de la mayor parte de los ejercicios de evaluación que hasta ahora existen en nuestro país, parece haber un “idilio por el ajuste normativo”, el cual presume que toda reforma al marco jurídico u operativo del Estado es deseable y necesaria. Sin embargo, dicha postura desestima:

- a) Que las leyes también pueden ser socialmente ineficientes, llevando a que el colectivo quede peor de lo que estaba antes de la realización del cambio jurídico (Nacif, 2006).
- b) Que los efectos de algunas leyes pueden ser diferenciados y que para beneficiar a algunos, imponen cargas a otros.
- c) Que los promotores de legislación consideran la satisfacción de intereses adyacentes al bienestar general cuando plantean proyectos de reforma.

Lo anterior pone de relieve que los representantes también manufacturan reformas para mejorar su perfil mediático, fortalecer las posiciones de sus partidos, dar continuidad a sus carreras políticas, comunicarse con sus electorados distritales y/o diferenciarse de otros legisladores, por lo que no todas las iniciativas tienen la intención de convertirse en leyes; no todas son necesarias, no todas tienen la mejor calidad técnica ni están correctamente fundadas y no todas ven por el bienestar de la sociedad en su conjunto (Dworak, 2013).

Si se consiente que los congresistas persiguen objetivos propios como los arriba mencionados, la dramática inflación en el volumen de iniciativas de ley propuestas por diputados federales en años recientes amerita ser analizada con mayor precaución, pues no es lo mismo que un legislador presente un centenar de proyectos *seudo legislativos* (Di Palma, 1976) con bajos requerimientos técnicos, sobre temas poco controvertidos, con objetivos de auto-promoción, a que redacte una nueva ley para modificar el sistema de pensiones a nivel nacional. En tal sentido, la mera cantidad de propuestas reformadoras en una legislatura constituye “un indicador imperfecto, pues las iniciativas no tienen la misma importancia; sus consecuencias para la sociedad en términos de costos y beneficios pueden ser muy diferentes” (Nacif, 2006: 3). Dicho de otro modo, los proyectos de ley que abanderan los congresistas varían de acuerdo a las intenciones que persiguen, a las demandas que atienden, los costos (políticos y materiales) que generan para sus presentadores y para los ciudadanos y a la confrontación parlamentaria que generan.

Atendiendo la discusión arriba expuesta, el presente texto propone un instrumento llamado *Score de Participación Parlamentaria* (SPP), cuyo objetivo

es superar el mero conteo de proyectos de ley para evaluar el comportamiento de los legisladores en función de tres acciones sustantivas de sus encargos representativos: a) la presentación de iniciativas; b) la promoción de puntos de acuerdo; c) la asistencia efectiva a sesiones de Pleno.

3. Los componentes del SPP

3.1. Componente 1: Iniciativas

Las iniciativas de ley son documentos formales:

que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tienen como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Representa el acto jurídico con el que da inicio el proceso legislativo (SIL, 2018).¹

El Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) concede a los legisladores el derecho de iniciar leyes y decretos, entendiendo esta facultad como un acto jurídico irrestricto mediante el cual se inicia el proceso legislativo (RCD, artículos 3, 6.1 y 77.1). Cabe agregar que si bien los reglamentos internos únicamente estipulan la posibilidad de que las iniciativas sean presentadas a título personal o por el grupo y su coordinador (RCD, artículo 77.3), existen distintas modalidades de presentación grupal como proyectos a nombre de una comisión, de un grupo de trabajo, de una diputación estatal, de grupos plurales de legisladores (pertenecientes a más de un grupo parlamentario) o bien aquellas que son promovidas por un legislador pero suscritas por más representantes.²

Una importante característica de las iniciativas de ley es que su fabricación es un acto voluntario que ocurre dentro de una estructura decisional

¹ Quienes están constitucionalmente facultados para presentar iniciativas de ley son: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, así como los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores (CPEUM, artículo 71).

² Esta última modalidad ocurre ya sea desde la redacción de la iniciativa (lo cual genera documentos con más de una rúbrica) o bien cuando un legislador está leyendo su iniciativa en tribuna y al concluir dicha lectura, otro u otros representantes manifiestan su deseo por suscribirla y el autor original admite tal moción. Debido a que es imposible determinar el compromiso tanto con la redacción como con el seguimiento de estas iniciativas rubricadas o suscritas por más de un diputado, el SPP sólo considera los proyectos presentados a título personal.

abierta.³ Es decir, los legisladores tienen la libertad de decidir si propondrán o no proyectos de ley, así como cuántos de estos productos generarán (Hall, 1996). Asimismo, de entre un gran universo de temas y problemáticas, los representantes pueden elegir cuáles de estos asuntos atenderán a través de sus propuestas.⁴

Toda vez que la proposición de proyectos de ley es una actividad de “libre realización”, ésta nos permite observar de manera nítida cuáles son las prioridades temáticas, los recursos disponibles, los intereses, los objetivos y las posturas de los distintos legisladores ante la realidad política nacional. En este sentido, analizar los patrones de presentación de iniciativas resulta útil para construirnos una idea sobre la forma en que cada legislador interpreta y gestiona su participación en el Congreso.

3.1.1. Avance procesal de las iniciativas

La participación de los representantes en la asamblea no se agota al presentar proyectos de reforma. Para que un legislador sea considerado un participante activo dentro del Congreso, sus propuestas necesitan ser aprobadas como leyes, o al menos tomadas en cuenta en las instancias procesales de la asamblea.

Es cierto que el avance de un proyecto por las distintas sendas del trayecto legislativo no depende únicamente de los deseos, habilidades y capitales de

³ En ciertas fases del proceso legislativo –como las votaciones, el trabajo en comisiones o las votaciones plenarias–, los legisladores se deben limitar a expresar su apoyo o rechazo a propuestas predeterminadas mediante reglas de juegos consecutivos que sujetan su acción a opciones unidimensionales. Pero ya que la presentación de iniciativas constituye la fase primigenia del proceso legislativo, ésta no depende de las propuestas de otros actores, sino que comprende una práctica representativa abierta que concede a los legisladores un fuerte grado de control para decidir qué asuntos de la agenda merecen ser atendidos a través de su intervención parlamentaria. A diferencia de las votaciones, la presentación de iniciativas permite a los legisladores desempeñar un papel proactivo en la construcción de líneas futuras de campaña política y en la defensa de sus gestiones frente a los ataques de la oposición. Por tanto, el núcleo del comportamiento estratégico de los representantes se puede localizar en el ambiente multidimensional de la producción de iniciativas, debido a que la introducción de estos proyectos le brinda a los legisladores un significativo margen para definir la intensidad con la que desean involucrarse en el proceso de creación de políticas, así como los temas en los que desean hacerlo.

⁴ Es importante reconocer que en Congresos como el mexicano, la presentación de iniciativas no es una acción enteramente autónoma y libre para el representante, pues al momento de fabricar una iniciativa, el legislador se ve limitado por un conjunto de determinantes como su afiliación partidista, los recursos humanos y materiales que tiene a su disposición, el desconocimiento de ciertos temas, su posicionamiento ideológico, por mencionar algunas. Además, existen mecanismos indirectos de control partidista sobre la presentación de iniciativas, como la previa aprobación de los proyectos en centros de estudios de cada partido.

sus promoventes. Sin embargo, debido a que es imposible captar la varianza producida por estos elementos estocásticos en un índice de medición, aquí se parte de la idea de que los diputados tienen cierta incidencia sobre el éxito de sus propios proyectos en tanto que las iniciativas exitosas reflejan la capacidad de un legislador para formular una solución viable a un problema relevante de política pública: construir una coalición que apoye tal solución y pastorearla por las distintas instancias deliberativas de la asamblea hasta su consolidación como ley.

Estudios recientes han probado las ventajas de medir el desempeño de los congresistas a partir del avance de sus propuestas por el recorrido legislativo, en lugar de sólo analizar si éstas son aprobadas o no (Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman, 2003; Volden y Wiseman, 2014). Ello se debe a que hay iniciativas que a pesar de que no se publicaron como leyes, sí lograron superar etapas cruciales de deliberación parlamentaria y tuvieron un avance nada desestimable en el Congreso. Atendiendo esta postura metodológica, el SPP mide el progreso de las propuestas legislativas en el proceso parlamentario y lo incluye como un indicador escalar de participación parlamentaria.

Ya que en el Congreso mexicano se tienen detectados al menos 12 pasos procesales para la aprobación de una iniciativa de ley o decreto,⁵ sería muy complicado (y poco útil en términos empíricos) llevar a cabo un seguimiento de las iniciativas de ley por cada una de esas etapas. Por ello, el 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.

La calificación que el SPP otorga a cada diputado 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 procesales descritas y posteriormente sumado. Considerando que la probabilidad de que una iniciativa

⁵ Para conocer los detalles del proceso legislativo del Congreso mexicano, consúltese Sandoval (2014).

se mantenga viva en el circuito congresional, decrece conforme avanzan las instancias de discusión parlamentaria. Se tiene que en las fases tardías del proceso legislativo, los denominadores de los cocientes de esta operación serán menores, otorgando un mayor peso específico a aquellas propuestas que mayores recorridos congresionales reflejen.

3.1.2 Relevancia de las iniciativas de ley

Participar en una asamblea no se reduce a promover iniciativas de ley que puedan superar las etapas del proceso parlamentario. Una participación sustantiva involucra también la promoción de cambios relevantes al marco jurídico nacional por parte de los legisladores.

La tradición de los estudios legislativos ha heredado una gran cantidad de investigaciones preocupadas por calificar la importancia de las propuestas parlamentarias mediante distintos criterios, como la longitud del texto que intentan reformar (Blondel, 1970), su población meta e impacto esperado (Di Palma, 1976; González, 2001; Taylor-Robinson y Díaz, 1999; Crisp *et al.*, 2004); la atención que obtienen por parte de los medios masivos de comunicación (Mayhew, 1991; Puente, 2005; Lanzaro *et al.*, 2000; Espinoza y Miguel, 2007); la urgencia de su tratamiento (Adler y Wilkerson, 2005); su aparición en almanaques especializados (Volden y Wiseman, 2014); o el grado de confrontación que generan (Espinoza y Miguel, 2007). Puede decirse que todos estos intentos clasificatorios han surgido por la necesidad de comprender a fondo tanto las intenciones como el impacto del trabajo realizado por los congresistas.

La segunda propiedad de la participación parlamentaria que el SPP mide (con respecto de las iniciativas de ley), está vinculada a la importancia relativa de las piezas de reforma que proponen los congresistas. Con base en la revisión de la literatura arriba citada, los tres elementos recogidos por el SPP para definir la trascendencia de los proyectos de ley son: a) la coordinación que requieren para ser aprobadas; b) el objeto que buscan modificar; y c) la profundidad del cambio propuesto.

a) *Nivel de coordinación.* Los proyectos de reforma constitucional requieren –según el artículo 135 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM)– dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara, además de la aprobación mayoritaria de los Congresos locales, aval de la colegisladora y sanción aprobatoria del Ejecutivo. Esto significa que la deliberación de una reforma de este tipo es exhaustiva, en tanto que demanda amplias mayorías congresionales y la coordinación de una gran cantidad de actores.

En México, las iniciativas que buscan modificar leyes secundarias y reglamentos exigen una mayoría absoluta (50%+1 de los diputados presentes), según el artículo 72 de la CPEUM, además del aval de la legisladora y del Ejecutivo federal.

Finalmente, según el artículo 77 de la CPEUM, para la reglamentación interna, trámites administrativos y convocatorias a periodos extraordinarios o sesiones solemnes, basta con la mayoría absoluta de los miembros presentes en la Cámara para lograr una resolución. Este tipo de resoluciones excluyen del proceso tanto a los Congresos locales como al Ejecutivo y a la legisladora.

Las restricciones institucionales sugieren que en condiciones de pluralismo democrático, implementar una reforma constitucional tiene un mayor grado de dificultad política que las decisiones sobre leyes jerárquicamente inferiores o sobre asuntos internos de la asamblea, puesto que la primera demanda mayores esfuerzos de negociación en el transcurso deliberativo de una ley. Por lo anterior, el SPP califica como reformas jurídicas trascendentales a aquellas que requieran una mayoría cualificada de 2/3 partes del Congreso, la mayoría de los Congresos locales y el veto ejecutivo. Esto significa que las iniciativas que pretendan cambiar el orden constitucional obtendrán la mayor calificación de “3”.

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 referirían 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*. Este segundo indicador del SPP se concentra en la forma en que una iniciativa afecta las relaciones entre ciudadanos o los vínculos entre el Estado y ciudadanos y ciertos grupos, siempre en atención a los principios democráticos sustantivos de ampliación de libertades y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la sociedad.

Los proyectos con un objeto trascendente de transformación serán aquellos que amplíen, acoten, perfeccionen o creen nuevos derechos, libertades, responsabilidades y prerrogativas para todo ciudadano en cualquiera de los ámbitos (jurídico, económico o social). De esta manera, cuando una reforma modifique la organización del régimen político o cambie las obligaciones del Estado con respecto de los gobernados, se considerará como un intento de cambio profundo, incluyendo reformas relativas al fortalecimiento y la relación entre poderes públicos, la seguridad, garantías ciudadanas, obligaciones del Estado y redimensionen las capacidades económicas del gobierno (privatiza-

ciones o cambios a los vínculos entre el gobierno y empresas paraestatales), así como derechos humanos, rendición de cuentas y transparencia. Aquí se incluyen también aquellas iniciativas que trastoken las instituciones políticas nacionales, ya sea cambiando la forma de integración de los poderes públicos o reestructurando las relaciones entre éstos a partir de nuevos repartos de competencias y facultades. Así, 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 asigna un puntaje de “3”.

Aquellas propuestas diseñadas para cambiar el funcionamiento interno del gobierno modificando o estableciendo nuevas pautas de acción para programas, dependencias u organismos de la administración pública central y descentralizada, se considerarán iniciativas con un objeto de transformación más acotado que las anteriores y obtendrán un puntaje de “2”. En esta categoría caben las leyes que regulan sectores exclusivos del ámbito de la Federación y que dependen del gobierno federal. Se incluyen aquí las propuestas de ley que tengan un alcance genérico menor, es decir, que reformulen aspectos orgánicos de dependencias gubernamentales y que busquen atender o que sean observables por un segmento geográfico o poblacional específico, como habitantes de ciertas regiones, adultos mayores, funcionarios públicos o discapacitados, normatividad para la sociedad civil, leyes de profesionistas, servicio de carrera o responsabilidades de servidores públicos.

Por último, los proyectos que atiendan coyunturas específicas de la agenda política o que planteen cambios simbólicos como la regulación de horarios, cambios a nombres de estados, creación de nuevas comisiones legislativas, cambios protocolarios, reformas al uso de la bandera o himno, modificaciones administrativas a leyes de institutos o reglamentos sobre premios estímulos, ascensos y recompensas civiles, serán puntuados con “1”.

c) *Profundidad del cambio propuesto.* La metodología de Blondel (1970) proporciona una noción general sobre el nivel de confrontación e incluso el impacto poblacional que puede tener un proyecto, pues las propuestas que pretendan crear una nueva constitución (con una gran cantidad de artículos trascendentales a discutir en la asamblea) tenderán a ser más controversiales, implicarán la utilización de más recursos y afectarán a una mayor cantidad de gobernados que aquellas que sólo agreguen un numeral a cualquier ley. Así, se puntuará con “3” a las iniciativas que creen o deroguen leyes, códigos o reglamentos.

Se le otorgará 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 aquellas iniciativas que propongan cambiar,

agregar o derogar menos de cinco artículos de una ley, código o reglamento, o bien propongan cambios a uno o varios párrafos, numerales, incisos o fracciones de una o varias leyes, códigos o reglamentos.

TABLA 1
Dimensiones analíticas y puntajes para clasificar las iniciativas de ley mediante el índice de relevancia relativa

	Dimensión		
Puntaje	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 focalizadas: 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 horario, asuetos, premios y estímulos, etcétera.	Reforma o derogación de partes menores: Cambios a menos de cinco artículos y cualquier modificación a numerales, incisos o fracciones de una ley.

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior recapitula la propuesta clasificatoria de las iniciativas de ley por su relevancia relativa. En ella se pueden observar las tres categorías (columnas 2, 3 y 4) y la calificación que cada iniciativa recibirá en cada uno de ellos de acuerdo a su nivel de relevancia relativa (columna 1). Los tres indicadores descritos en el cuadro miden distintas dimensiones de una iniciativa de ley; sin embargo, ninguna de ellas ofrece por sí misma información suficiente que permita determinar el grado de importancia de un proyecto legislativo. Por

ello, para otorgar una sola calificación a los proyectos, se propone la creación de un índice sumatorio donde si una iniciativa obtuvo un puntaje de “1” en el impacto jurídico-político, de “2” en el objeto de transformación y de “2” en la profundidad del cambio, su calificación dentro del índice final de trascendencia sería de $(1+2+2=5)$. Esta estrategia de conteo fue aplicada por Lanzaro *et al.* (2000), y después retomada por Puente (2005), así como por Espinoza y Miguel (2007), para construir una escala de valores que garantizara que ningún indicador aislado determina la ubicación de una iniciativa en un casillero. De Puente (2005) retoma las categorías clasificatorias distinguiendo entre proyectos trascendentales, ordinarios y menores.

La Tabla 2 establece la división (transformación de variable escalar a ordinal) por puntajes asignables a las iniciativas de ley.

TABLA 2
Escala para la clasificación ordinal de iniciativas por su nivel de relevancia relativa

3	4	5	6	7	8	9
Iniciativas de relevancia menor		Iniciativas ordinarias			Iniciativas trascendentales	

Fuente: elaboración propia.

3.1.3. El componente “iniciativas” en el SPP

Para calcular el progreso procesal, el SPP contabiliza (por cada diputado) 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**). Estas constituyen las cinco etapas sucesivas de un proyecto de ley, desde su presentación hasta su aprobación final.

Ahora bien, para caracterizar las distinciones entre propuestas de ley en términos de su importancia relativa, se emplea el índice arriba descrito donde cada iniciativa fue categorizada (independientemente de la etapa del proceso a la que haya llegado) como: Menor (M), ordinaria (O) o trascendental (T), donde cada una de ellas es ponderada por los valores $\alpha=1$, $\beta=5$ y $\gamma=10$ respectivamente.⁶ Ello significa que una iniciativa trascendental

⁶ Estas ponderaciones (de 1, 5 y 10) son propuestas por Volden & Wiseman (2014) para diferenciar a las iniciativas según su nivel de relevancia. Para determinar dichas ponderaciones, los autores realizaron múltiples análisis de regresión (que consideran algunas de las principales características de cada congresista vinculadas a una posible efectividad y sus posiciones

tiene un valor 10 veces mayor que un proyecto menor y dos veces mayor que uno ordinario.

Combinando las cinco categorizaciones de proceso y las tres de relevancia relativa, obtenemos 15 categorías, mediante las cuales es posible calificar cada iniciativa de ley. La notación que emplea el SIP es retomada del *Índice de Efectividad Legislativa* (Legislative Effectiveness Score), de Volden y Wiseman (2014), por lo que la cantidad de iniciativas firmadas por el diputado i , durante la legislatura t , es denotada por INI_{it} . De esta forma, el *Score de Iniciativas* (SI) para un diputado i en un periodo legislativo, t con N legisladores, es calculado mediante la siguiente ecuación:

$$\begin{aligned}
 SI = & \frac{\alpha INI_{it}^M + \beta INI_{it}^O + \gamma INI_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N INI_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N INI_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N INI_{jt}^T} \\
 & + \frac{\alpha COM_{it}^M + \beta COM_{it}^O + \gamma COM_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N COM_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N COM_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N COM_{jt}^T} \\
 & + \frac{\alpha PLENO_{it}^M + \beta PLENO_{it}^O + \gamma PLENO_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N PLENO_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N PLENO_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N PLENO_{jt}^T} \\
 & + \frac{\alpha REVIS_{it}^M + \beta REVIS_{it}^O + \gamma REVIS_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N REVIS_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N REVIS_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N REVIS_{jt}^T} \\
 & + \frac{\alpha LEY_{it}^M + \beta LEY_{it}^O + \gamma LEY_{it}^T}{\alpha \sum_{j=1}^N LEY_{jt}^M + \beta \sum_{j=1}^N LEY_{jt}^O + \gamma \sum_{j=1}^N LEY_{jt}^T}
 \end{aligned}$$

ideológicas relativas –de acuerdo al algoritmo *W-NOMINATE*–) sobre una muestra de miembros pertenecientes a los congresos 97 al 109 estadounidenses, donde se excluyó a aquellos legisladores que no tenían un *score* de efectividad rezagado; limitando los valores posibles de α , β y γ a enteros positivos entre cero y diez. En general, refieren que se detectaron patrones de significancia estadística similares para regresiones basadas en $\alpha < \beta < \gamma$; además que en intervalos acotados de enteros a partir de uno, el mayor coeficiente de determinación (R^2 ajustado) es hallado cuando γ toma el mayor valor posible, β se encuentra alrededor de la mitad del intervalo y α es igual a uno. Si bien algunas de las suposiciones implícitas del modelo son discutibles (que los parámetros sean estables en el tiempo, exista una relación lineal entre variables, los errores de muestreo sean independientes de esperanza cero, con homocedasticidad, la suma de todos los errores sea igual al error total y la correlación detectada implique cierta causalidad), recuperamos estas ponderaciones debido a que su empleo resulta intuitivo y consistente con la argumentación teórica que sostiene la elaboración de este tipo de medición diferenciada.

Donde se puede constatar que el resultado de cada término en la suma es simplemente 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 legislación 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.

Volden y Wiseman (2014) proponen relativizar esta suma como un promedio (dividiéndola entre el número de pasos legislativos considerados) y multiplicarla en relación a los N legisladores, de modo que el promedio del *score* en cada legislatura sea aproximadamente uno. No obstante, la estrategia que sigue el SIP para normalizar este índice consiste en dividir cada *score* individual por el máximo valor alcanzado en cada legislatura y multiplicar este resultado por diez. De esta forma, el *score* de 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. Así, el *score* de iniciativas normalizado se expresa:

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

3.2 Componente 2: Puntos de acuerdo

El fundamento constitucional de las proposiciones con punto de acuerdo se encuentra en el artículo 77 de la CPEUM, que faculta a las Cámaras para dictar (sin intervención de la otra) resoluciones relativas a su régimen interior.

De acuerdo con la fracción XX del artículo 3 del RCD, un punto de acuerdo es “una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo”. Al igual que las iniciativas de ley, los puntos de acuerdo derivan de una facultad irrestricta de los legisladores federales, por lo que la cantidad, los temas que atienden y sus modalidades de presentación, son decisiones libérrimas de los congresistas. Acaso la única limitante que deben estimar en torno a la presentación de puntos de acuerdo, es que éstos sólo se pueden referir a acciones internas de exhorto, pronunciamiento o recomendación.⁷

⁷ Para una disquisición a profundidad sobre las características de los distintos puntos de acuerdo, consúltese Sandoval (2014).

A pesar de producir efectos administrativos, cambios institucionales y modificaciones a las condiciones de vida de ciertos segmentos poblacionales, los puntos de acuerdo no son herramientas jurídicas formales, sino únicamente pronunciamientos que permiten a la Cámara posicionarse en torno a asuntos políticos, culturales y económicos de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios (RCD, artículo 79, fracción II). No obstante, éstos han sido considerados en el SIP por ser actos formales con efectos sobre los representados, que al resolver problemáticas, atender demandas y procurar acciones institucionales, reflejan en buena medida las prioridades representativas de los congresistas. Que un representante destine recursos a la redacción y seguimiento de un punto de acuerdo sobre un tema determinado (y no los destine a otra acción legislativa o no los dirija hacia otro asunto), expresa mucho sobre la forma en que dicho congresista entiende y gestiona su participación parlamentaria.

Investigaciones recientes han demostrado que los puntos de acuerdo son instrumentos eficaces para que los diputados federales cultiven reputaciones personales, respondan a necesidades partidistas, se ocupen de problemáticas propias de sus electorados locales y atraigan recursos hacia sus distritos durante las negociaciones anuales del presupuesto (Kerevel, 2010; 2015). Tales estudios ayudan a justificar la inclusión de los puntos de acuerdo como factores sustanciales de la participación parlamentaria en tanto que permiten a los legisladores hacer un uso estratégico de sus recursos y desenvolver sus encargos representativos fortaleciendo la etiqueta de sus partidos, establecer conexiones con electorados particulares, emitir mensajes de política pública y cultivar una carrera política mediante la atención de demandas ciudadanas a un nivel geográfico más focalizado que el que pueden realizar a partir de sus iniciativas de ley.⁸

3.2.1. Avance procesal de los puntos de acuerdo

Como ocurre con las iniciativas de ley, presentar mociones de pronunciamiento a la asamblea no basta para considerar que un legislador es partícipe de la representación política sustantiva. Es necesario que estas peticiones sean tomadas en cuenta en el proceso.⁹

⁸ Estas son casi en su totalidad diseñadas por los legisladores para generar beneficios a electorados abstractos o nacionales. Véase González (2011).

⁹ Toda vez que las proposiciones con punto de acuerdo tienen objetivos diversos (exhortos, recomendaciones, etcétera) y atienden demandas tanto abstractas como particulares, resulta

Al ser asuntos de deliberación unicameral, la aprobación de los puntos de acuerdo contempla menos pasos que las iniciativas de ley o decreto (véase RCD, artículos 79 y 62, fracción II). Para la medición del SIP, hemos reducido el proceso legislativo a 3 etapas cruciales: 1. Presentación; 2. Trámite en comisiones (rechazo o aprobación); y 3. Discusión plenaria (rechazo, aprobación en su totalidad o aprobación con reservas y retorno a comisiones). En caso de que el Pleno califique un punto de acuerdo como asunto de urgente u obvia resolución (artículo 76, párrafo IV del *Reglamento de la Cámara de Diputados*), éste sólo requerirá pasar por dos etapas del proceso: 1. Presentación; 2. Aprobación plenaria.

3.2.2. Los puntos de acuerdo en el SIP

De forma análoga a las iniciativas de ley, para los puntos de acuerdo se considera el cálculo de un *score* que califique la eficiencia de cada legislador, asumiendo que aquellas proposiciones que avanzan en el proceso legislativo, requirieron de mayores esfuerzos, recursos y capitales por parte de sus promoventes tanto para su redacción como para su seguimiento en las distintas etapas deliberativas a las que deben ser sometidos.

Como se explica en el acápite previo, el tratamiento de las proposiciones con punto de acuerdo ha sido sintetizado en tres etapas. Los pasos 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) para un diputado i en un periodo legislativo t con N legisladores se calcula a través de la ecuación:

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

En la fórmula puede observarse que cada fracción está expresada como la proporción de puntos de acuerdo presentados por el diputado i en 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. Al igual que con las iniciativas, el SIP normaliza los valores de los puntajes obtenidos por los

muy complicado establecer una taxonomía por su nivel de relevancia. Si acaso es posible diferenciarlos por la focalización poblacional de su impacto o por la naturaleza de sus peticiones, pero ello abona poco al entendimiento de dichos actos. Por lo anterior, la evaluación de estos actos representativos en el SIP únicamente se concentra en su paso por el proceso legislativo.

legisladores (en relación al 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 *score* de puntos de acuerdo normalizándose calcula:

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

3.3 Componente 3. Asistencia efectiva

El requerimiento mínimo que debe cumplir un legislador para que se le considere participante activo de su asamblea, es estar presente y expresarse en las actividades colegiadas más importantes que ahí se toman.

Sólo de manera reciente, las ausencias de los legisladores han sido un tema de interés para los estudiosos del Poder Legislativo. En trabajos relativamente actuales que analizan aspectos como la disciplina partidista, se han comenzado a incluir las ausencias como factor explicativo (Ames, 2002; Ceron, 2015). Incluso hay autores que han tratado de identificar las causas de este fenómeno (Cohen y Noll, 1991; Brown y Goodlife, 2016; Mühlböck y Yordanova, 2017), partiendo de la idea de que las ausencias no son actos meramente aleatorios, sino que forman parte de las estrategias de los legisladores (Rosas y Shomer, 2008).

Además de lo establecido en la literatura, el caso de las ausencias en el Congreso mexicano merece especial atención. A pesar de que según la fracción II del artículo 8 del RCD, una de las obligaciones de los diputados es asistir a las sesiones, en años recientes se ha exhibido, desde los medios de comunicación, el tema de los “diputados faltistas” (Mejía, 2011; Melgar, 2015; Rosas, 2017; Flores, 2018). Ante tales críticas, los propios legisladores modificaron las disposiciones legales que rigen su comportamiento para procurar una reducción en las ausencias. En 2016, por ejemplo, modificaron el numeral 2 del artículo 44 del RCD, en el que se establece que “El Presidente [de la Mesa Directiva] requerirá la presencia de los diputados y diputadas que no asistan a las sesiones y les comunicará de las sanciones por no acudir injustificadamente”. Sin embargo, esta modificación ha generado, paralelamente, otra serie de incentivos en la que los legisladores buscan justificar de manera sistemática sus inasistencias, alegando diferentes causas contempladas en el artículo 48 de la normatividad antes mencionada.¹⁰

¹⁰ Estas ausencias justificadas, que van desde cuestiones de salud y maternidad hasta posibilidades ambiguas como el “cumplimiento de encomiendas autorizadas por el Pleno, la Junta, la Mesa Directiva, el Coordinador o alguna comisión a la que pertenezca” (fracción III,

Por lo anterior, y debido a que en el propio RCD también estipula (en la fracción X del artículo 8) que los diputados están obligados a ejercer el voto, aquí se plantea evaluar la asistencia de los diputados no en términos de cómo quedó registrada su asistencia en las sesiones, sino de su presencia en las votaciones nominales que ocurren en el Pleno. De hecho, en el RCD, dentro del capítulo de Comisiones y Comités, señala la importancia de que un diputado esté presente en las votaciones, independientemente de que haya expresado su asistencia a la sesión,¹¹ cuestión que aún no se reglamenta a nivel del Pleno. En resumen, ante la relativa facilidad para justificar la inasistencia a las sesiones, evaluar el desempeño de un legislador a partir de cuántas votaciones en las que tuvo que haber estado efectivamente asistió, se presenta como un método viable y justificado para evaluar un aspecto básico en una democracia representativa, tanto por parte del representado como del representante: votar.

Para medir la asistencia efectiva de los diputados como componente de la participación parlamentaria, el SIP propone contabilizar las veces en las que cada legislador manifestó estar presente en al menos una votación nominal plenaria de la sesión (ya fuera votando, a favor o en contra, o absteniéndose, marcando expresamente el botón de abstención o presionando la opción de *quórum*, que es el primer paso para que un legislador pueda votar en el sistema electrónico desde su curul). Así, el cálculo de la asistencia efectiva consta de una simple 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), pues su nombre estaba registrado en el propio sistema de votación. Para obtener una proporción similar a los *scores* de iniciativas y puntos de acuerdo, multiplicamos su valor. Con 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:

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

del artículo 48 del RCD), hacen que gran parte de las inasistencias a las sesiones se computen como justificadas. Esto se puede consultar en el portal del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados.

¹¹ El numeral 2 del artículo 192 dice: "Si un diputado o diputada no participa en una tercera parte de las votaciones nominales que se presenten en una Reunión, se computará como inasistencia, aún [sic] cuando haya registrado su asistencia al inicio y al término de la misma."

4. El cálculo del *Score de Productividad Parlamentaria* (SIP)

El SIP entiende la participación parlamentaria como la presencia efectiva de los legisladores en las decisiones del Pleno y el ejercicio de acciones deliberadas para incidir sobre distintos aspectos del marco jurídico nacional o de los posicionamientos que toma la asamblea en torno a asuntos sociales, económicos, culturales y políticos. En aras de cuantificar la participación parlamentaria, nuestro índice calcula un *score* entre 0 y 10 para cada diputado a partir de la cantidad, avance procesal y relevancia de las iniciativas que presenta, la cantidad y avance procesal de las proposiciones con punto de acuerdo que plantea y la expresión en votaciones plenarias que realiza a lo largo de una legislatura.

Hemos seleccionado estas acciones como componentes de la participación parlamentaria, porque permiten elaborar una evaluación objetiva y parsimoniosa del comportamiento legislativo. Por mucho que la publicación de declaraciones o la supervisión al Ejecutivo sean formas de participación parlamentaria, éstas no son acciones que dependan enteramente del legislador o que incidan de manera directa y deliberada sobre la población, por lo que no pueden incluirse dentro de un mismo indicador en tanto que miden aspectos diferentes del trabajo parlamentario. Por ello, para garantizar parsimonia y coherencia en la mensurabilidad, el SIP se concentra únicamente en acciones institucionales medibles, mediante las cuales los legisladores afectan de manera directa y deliberada tanto las reglas de observancia general como las relaciones del Legislativo con asuntos de interés nacional y otras agencias del gobierno. Una valoración similar relacionada con otros aspectos del trabajo legislativo público (por ejemplo, el efecto diferenciado que produce cada intervención de cierto diputado en el Pleno) no es posible debido a que no se cuentan con elementos objetivos que permitan su comprobación; esto también obstaculiza una calificación sobre el trabajo que los diputados realizan “tras bastidores” (el cual puede considerar acuerdos para promover o resistir ciertas iniciativas entre distintas facciones parlamentarias).

En párrafos previos se ha concluido que las iniciativas y puntos de acuerdo no son acciones representativas sujetas a un aspecto decisonal acotado (como las votaciones que restringen al diputado a votar a favor, en contra o abstenerse). Por el contrario, los legisladores tienen un control prácticamente absoluto sobre la cantidad de proyectos que presentan, los temas sobre los cuales éstos tratan y los esfuerzos que destinan al seguimiento de sus iniciativas y puntos de acuerdo. Así, tanto las iniciativas como las proposiciones son indicadores nítidos de la representación política más que cualquier otra acción, en tanto que implican el uso de recursos y la acción deliberada de

un presentador que redacta, promueve y acompaña a un documento para producir modificaciones jurídicas o posicionamientos institucionales.

A diferencia de las iniciativas y proposiciones que son actos cuyo perfeccionamiento es libre y voluntario, las asistencias forman parte de las obligaciones de los diputados (RDC, artículo 8, numeral 1, fracción II). Para tener constancia de ello, los diputados deben registrar su asistencia al inicio de las sesiones, a través del Sistema Electrónico, por pase de lista o por medio de firmas (RCD, artículo 45, numeral 1), computándose como inasistencia cuando un legislador “no registre su asistencia al inicio o en caso de votación nominal no vote o no manifieste su abstención en al menos un tercio de los proyectos de ley o decreto que se discutan en la Sesión (RCD, artículo 47, numeral 1).

En función de lo anterior, el SIP pondera con un valor porcentual menor las votaciones (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 en el SIP del 40% cada uno, las asistencias efectivas equivalen al restante 20%, estableciendo la siguiente ecuación final:

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

En esta ecuación, el mayor valor teórico es de diez (asociado a un solo 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).

Reflexiones finales

Ante la multiplicidad de funciones que desempeñan los legisladores en sus encargos representativos, la evaluación del trabajo parlamentario representa un quehacer indudablemente complejo. Por ello, un primer paso para construir modelos eficaces y objetivos de evaluación del trabajo parlamentario, consiste en delimitar el segmento de actividad parlamentaria que se busca comprender.

Los ejercicios de evaluación del trabajo parlamentario con que hasta ahora se cuenta en México, se han caracterizado por plantear meros conteos de ciertas acciones y características de los legisladores, a menudo sin un nexo teórico sólido entre sí a partir de índices simples que no toman en cuenta aspectos cualitativos del desempeño parlamentario. Ello ha contribuido a

que se tenga la idea errónea de que los buenos legisladores son los que más iniciativas promueven o los que menos inasistencias reportan en un periodo legislativo.

Ante este vacío en el terreno evaluativo de la labor parlamentaria en México, este artículo presenta un *Score de Participación Parlamentaria* cuyas principales aportaciones son:

- a) Establecer una cantidad acotada y teóricamente vinculada de acciones legislativas como su foco de cálculo.
- b) Ponderar estas acciones participativas en función de un argumento teórico previo.
- c) Tomar en cuenta aspectos cualitativos del trabajo parlamentario, como la relevancia de los proyectos promovidos en función de categorías objetivas.

El índice, empero, no está libre de fallas y aspectos a mejorar. Uno de ellos es su comparabilidad longitudinal. Debido a que el *score* de cada diputado es calculado principalmente en relación a la productividad y avance procesal de los proyectos presentados por legisladores de una legislatura, los *scores* no son comparables entre legislaturas, incluso si se trata de un mismo diputado que fue electo para periodos legislativos posteriores, lo cual impedirá conocer los efectos reales de la reelección sobre el desempeño de los diputados.

Por otro lado, ya que los suplentes tienden a estar menos tiempo en la Legislatura que los legisladores titulares, es difícil que produzcan la cantidad o calidad de iniciativas y puntos de acuerdo de diputados que se han mantenido activos en toda la Legislatura. Tales legisladores difícilmente serán comparables en los mismos términos a otros legisladores y obtendrán consecuentemente un SPP más bajo.

Otro aspecto que se debe comentar, es el efecto que produce una relativización de valores en legislaturas donde un solo diputado presenta una cantidad inusual de iniciativas o puntos de acuerdo (respecto a la media en el periodo); por ejemplo, de temáticas equivalentes pero que son consignadas de forma independiente y por tanto ejercen una ponderación sobresaliente que resultará difícilmente alcanzable para otros legisladores. Aunque en casos aislados sólo afectarían una fracción de cada índice (asociada a una fase procesal), es importante analizar las características de participación que moldean la distribución del *score*, no sólo bajo la idiosincrasia de cierto diputado, sino por la dinámica de participación parlamentaria en su conjunto para un periodo. Esto toma especial relevancia en el Congreso mexicano, donde aún resulta común que una buena cantidad de diputados no ejerzan

de manera recurrente su derecho a participar de forma activa en la promoción de proyectos individuales. Es posible que el instrumento propuesto sea dominado principalmente por la porción del SPP que refiere asistencias efectivas, exhibiendo una distribución irregular en puntuaciones altas y bajas; a pesar de ello, dicho comportamiento puede ser deseable para modelar las anomalías del trabajo legislativo.

Queda pendiente demostrar la correlación que este índice guarda con características relevantes de los diputados federales, de modo que se pueda entender su posible alcance como variable dependiente; comprobando si aquellos diputados con mejor educación, experiencia, posicionamiento político, trayectoria, lealtad partidista o adherencia a una bancada con mayoría parlamentaria, obtienen un mayor *score*, o si por el contrario ninguna de estas características está relacionada a una mejor evaluación sobre el desempeño de su trabajo legislativo. A su vez, visto como variable independiente, podríamos especular si un *score* más alto en una legislatura ofrece mayores probabilidades a dichos legisladores para dar continuidad a sus carreras y proyectos políticos.

Referencias

- Adler, Scott y John Wilkerson (2005), "The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives", trabajo presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*, 1-4 de septiembre, Washington D.C.
- Anderson, William; Janet Box-Steffensmeier y Valeria Sinclair-Chapman (2003), "The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 28, núm. 3, pp. 357-386.
- Ames, Barry (2002), "Party Discipline in the Chamber of Deputies", *Legislative Politics in Latin America* (eds.), Scott Morgenstern y Benito Nacif, New York, Cambridge University Press.
- Blondel, Jean (1970), "Legislative Behavior. Some Steps Towards a Cross-National Measurement", en Phillip Norton (coord.), *Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 196-207.
- Brown, Adam R. y Jay Goodlife (2016), "Why do Legislators Skip Votes? Position Taking versus Policy Influence", *Political Behavior*, vol. 39, núm. 2, pp. 1-31.
- Brunner, Martin (2013), *Parliaments and Legislative Activity. Motivations for Bill Introduction*, Verlag, Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Cepeda, J. A. (2004), "La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados, Diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática", *Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación.
- Ceron, Andrea (2015), "Brave Rebels Stay Home: Assessing the Effect of Intra-party Ideological Heterogeneity and Party Whip on Roll-call Votes", *Party Politics*, vol. 21, núm. 2, pp. 246-258.
- Chávez, Víctor (2016), "Diputados actuales son los más improductivos en 10 años", *El Financiero*, 24 de febrero, en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/diputados-actuales-son-los-mas-improductivos-en-10-anos.html>. Consulta: 26 de julio, 2018.
- Cohen, Linda y Roger Noll (1991), "How to Vote, whether to Vote: Strategies for Voting and Abstaining on Congressional Roll Calls", *Political Behavior*, vol. 13, núm. 2, pp. 97-127.
- Crisp, Brian; Maria Escobar-Lemmon, Jones Bradford, Jones Mark y Michelle Taylor-Robinson (2004), "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies", *Journal of Politics*, vol. 66, núm. 3, pp. 823- 846.
- De la O. López, Felipe (2017), *La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión*, Cuaderno de Investigación núm. 37, Dirección General de Análisis Legislativo, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- Di Palma, Giuseppe (1976), "Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, núm. 2, pp. 147-179.
- Dworak, Fernando (2013), "El mito de la productividad legislativa", *ADN Político*, 21 de enero.
- Dworak, Fernando (2017), "La productividad legislativa y otros mitos", *Político.mx*, México, 20 de abril.
- Espinoza Toledo, Ricardo y Mónica Miguel (2007), "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México", en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM, Porrúa, pp. 209-230.
- Flores, Efrén (2018), "México, tus diputados: hay quien nunca votó, y 1 de cada 10 no fue a más del 50% de las votaciones", *Sin Embargo*, 20 de mayo.
- Franco, Luciano (2017), "Regresan los diputados...y dan fin a improductivo periodo", *La Crónica*, 24 de marzo, en <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1020487.html>. Consulta: 26 de julio, 2018.
- Frantzych, Stephen (1979), "Who Makes Our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the U.S. Congress", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, núm. 3, pp. 409-428.

- González Tule, Luis (2001), *Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?*, Salamanca, Universidad de Salamanca, Tesis de Maestría.
- Hall, Richard (1996), *Participation in Congress*, Yale University Press.
- Hasecke, Edward B. y Jason D. Mycoff (2007), "Party Loyalty and Legislative Success: Are Loyal Majority Party Members More Successful in the US House of Representatives?", *Political Research Quarterly*, vol. 60, núm. 4, pp. 607-617.
- Hernández de Gante, Alicia (2015), "Calidad de la representación política y desafíos de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados en México", *Ánfora*, vol. 22, núm. 39, pp. 169-201.
- Kerevel, Y. P. (2010), "The Legislative Consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System, 2000-2009", *Electoral Studies*, vol. 29, no 4, pp. 691-703.
- Kerevel, Y. P. (2015), "Pork-barreling without Reelection? Evidence from the Mexican Congress", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 40, núm. 1, pp. 137-166.
- Lanzaro, Jorge; Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (2000), *Estudio de la producción legislativa, 1985-2000*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política.
- Macedo, Israel (2017), "Este es el partido que menos iniciativas presenta por diputado en San Lázaro", *Nación* 321, 1 de marzo, en <http://www.nacion321.com/congreso/este-es-el-partido-que-menos-iniciativas-presenta-por-diputado-en-san-lazaro>. Consulta: 26 de julio, 2018.
- Matthews, Donald (1960), *U.S. Senators and their World*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Mayhew, David (1991), *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press.
- Mejía, José Gerardo (2011), "Por 'faltistas', 14 diputados serán baja de Comisión", *El Universal*, 18 de julio.
- Melgar, Ivonne (2015), "Diputados quieren trabajar más y sancionar a faltistas", *Excelsior*, 30 de septiembre.
- Mühlböck, Monika y Nikoleta Yordanova (2017), "When Legislators Choose not to Decide: Abstentions in the European Parliament", *European Union Politics*, vol. 18, núm. 2, pp. 323-336.
- Nacif, Benito (2006), *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, Documentos de Trabajo 183, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nateras, Eduardo (2013), "Sentimiento de representación política en los mexicanos", en Alejandro Moreno Álvarez y Marta Cebollada Gay (coords.), *Opinión pública, representación política y democracia en México*, pp. 43-49.

- Puente, Khemvirg (2005), "A Second Chamber in Mexico: Democracy and Legislative Institutionalisation under Divided Government", trabajo presentado en la Conferencia de la *British Political Studies Association*, 4-7 abril, Leeds, Reino Unido.
- Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD), últimas reformas del *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo, 2018. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_080518.pdf.
- Robles de la Rosa, Leticia y Tania Rojas (2016), "Congreso, caro e improductivo; dejan dos mil 131 pendientes", *Excelsior*, 19 de diciembre, en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/19/1135132>. Consulta: 26 de julio, 2018.
- Rosas, Guillermo y Yael Shomer (2008), "Models of Nonresponse in Legislative Politics", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 4, pp. 573-601.
- Rosas, Tania (2017), "Urge reforma para castigar a diputados faltistas: Martínez Neri", *Excelsior*, 10 de julio.
- Sandoval Ulloa, José (2014), *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LXII Legislatura.
- Santamaría, J. (1998), "El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, pp. 3-20.
- Saúl, Lilia; Daniela Guazo y Saúl Hernández (2016), "Diputados calientan la curul", *El Universal*, 8 de febrero, en <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/improductivos-85-de-diputados-48504.html>. Consulta: 26 de julio, 2018.
- Taylor-Robinson, Michelle y Christopher Díaz (1999), "Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate?", *Comparative Political Studies*, vol. 32, núm. 5, pp. 598-625.
- Volden, Craig y Alan Wiseman (2014), *The Lawmakers: Legislative Effectiveness in the US Congress*, Nueva York, Cambridge University Press.