

Apéndice metodológico

Marco conceptual

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

1) Las funciones legislativas

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

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

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

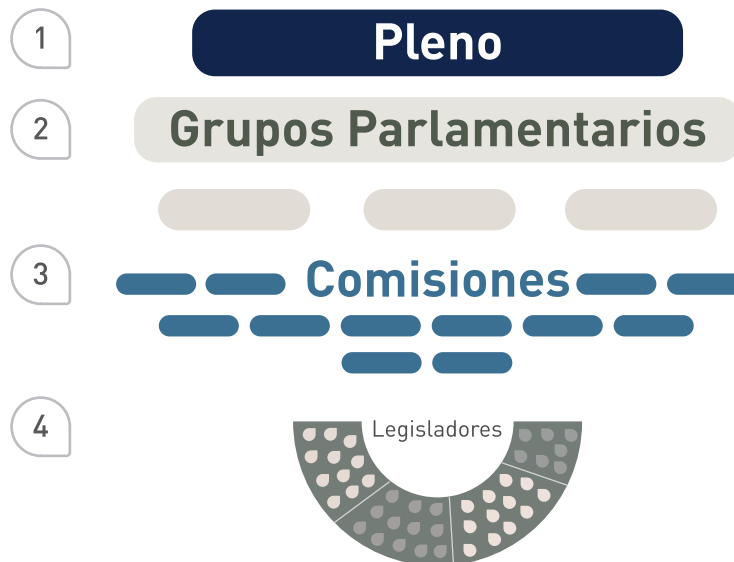
La tercera función del Legislativo es el *control y la fiscalización* para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Ejecutivo. En las democracias representativas, los votantes otorgan a los poderes legislativos la doble función de legislar por un lado, así como de controlar y vigilar al ejecutivo,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

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

2) Ámbitos de trabajo legislativo

El trabajo legislativo se desarrolla en cuatro ámbitos principales al interior del Congreso: el Pleno, los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores en lo individual. Reporte Legislativo evalúa el desempeño legislativo en cada uno de esos ámbitos.

Diagrama 3. Esquema de las unidades que integran el trabajo legislativo.



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

Cuadro 21. Indicadores de Desempeño Legislativo

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

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

3) Algunas consideraciones legislativas.

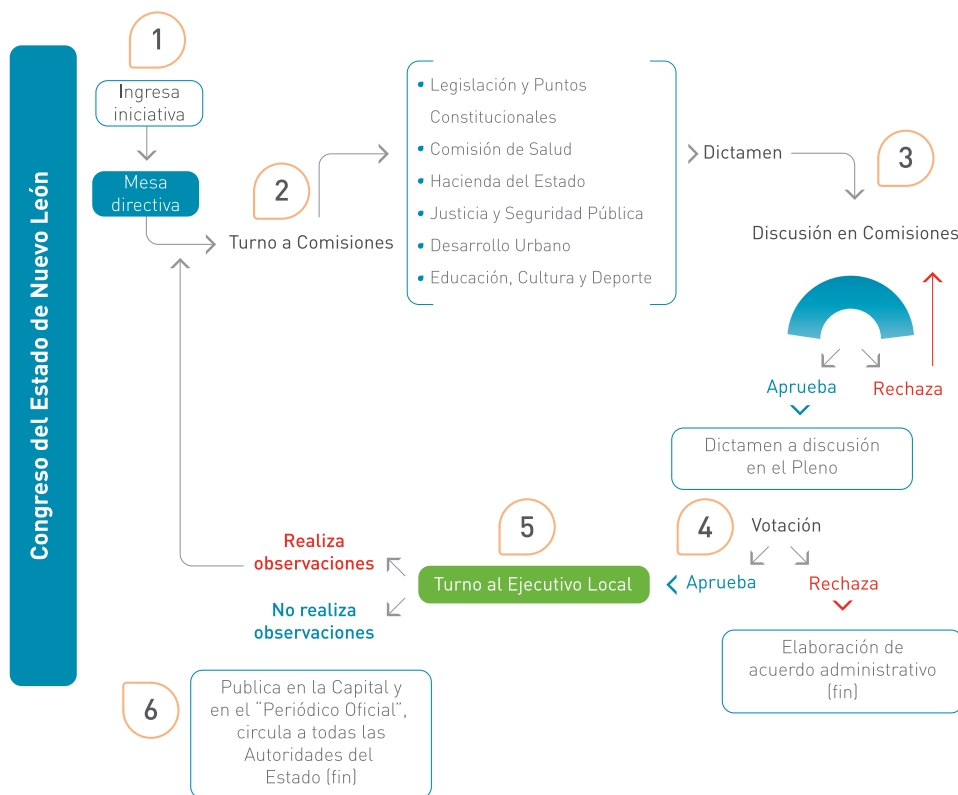
En el Congreso de Nuevo León hay cuatro periodos de trabajo: dos ordinarios y dos de receso (el primer periodo ordinario da inicio el 1° de septiembre y finaliza el 20 de diciembre; el segundo, comienza el 1° de marzo y finaliza el 1° de junio). Los periodos ordinarios pueden ser prorrogados 30 días.

Durante los periodos de receso, se instala la Diputación Permanente conformada por ocho diputados con sus respectivos suplentes, de manera proporcional a los grupos parlamentarios integrantes del congreso. Formalmente esta Diputación no produce legislación y sus principales atribuciones son:

- Vigilar el cumplimiento de la Constitución e informar al congreso de las infracciones que haya notado;
- Preparar proyectos de ley y los trabajos pendientes del congreso;
- Convocar a períodos extraordinarios de sesiones cuando sea necesario;
- Presentar opiniones al Gobernador si éste lo requiere;
- Recibir durante sus funciones las protestas de ley que deben otorgarse ante el Congreso.

El proceso “De la Iniciativa y Formación de Leyes” se encuentra reglamentado los artículos 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Nuevo León y en los artículos 24, 39,47,48, 49, 51, 91, 111, 112, 112 bis, 113, 115, 117, 118, 122, 123, 124 y 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León. En el Diagrama 2 se explica un resumen del proceso.

Diagrama 4. Fases del proceso legislativo



Fuentes de información

El Reporte Legislativo se elaboró a partir de investigación en fuentes institucionales:

1. Sitio de Internet del Congreso del Estado de Nuevo León <http://www.hcnl.gob.mx/>
2. Gaceta parlamentaria
3. Los datos utilizados para realizar la sección 6 de transparencia, fueron recabados del sitio en internet

Es importante señalar que la información recopilada en las fuentes de información electrónica es dinámica y puede variar en función de la actualización y de la información que las comisiones y comités legislativos remitan a la Oficialía Mayor. Es de carácter informativo y carece de validez oficial.

A) Índices

Votaciones

Para la construcción de los indicadores se tomaron en cuenta 276 votaciones del Congreso, del 4 de septiembre de 2012 al 1° de junio de 2013.

Unidad partidista²⁷

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

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

La unidad partidista puede ser consecuencia de tres diferentes factores:²⁸

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

²⁷ Enrique Cárdenas Sánchez, Evaluación del Poder Legislativo. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2009.

²⁸ John M. Carey. "Competing Principal, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." American Journal of Political Science.

Participación en las votaciones

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

- a) **Participación en las votaciones individual** = $\text{Suma (votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación)} / \text{Total de votaciones}$. La participación individual, toma el valor de 1 cuando la proporción entre votos y votaciones realizadas es igual y toma el valor de cero cuando no se realizó ningún voto en el periodo.
- b) **Participación en las votaciones del grupo parlamentario** = $\text{Suma (votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación)} / \text{Total de integrantes del grupo parlamentario}$. La participación por grupo parlamentario, toma el valor de 1 cuando la proporción entre la suma de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación y el número de integrantes del grupo parlamentario es igual, y 0 cuando ningún integrante votó.

Criterio de contabilidad de iniciativas

Se tomaron en cuenta las iniciativas presentadas en lo individual, como grupo parlamentario y a nombre de toda la legislatura.

B) Glosario

I. Nomenclatura de abreviaturas

- **ALDF**: Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- **PRI**: Partido Revolucionario Institucional
- **PAN**: Partido Acción Nacional
- **PRD**: Partido de la Revolución Democrática
- **PVEM**: Partido Verde Ecologista de México
- **PT**: Partido del Trabajo
- **PANAL**: Partido Nueva Alianza
- **IND**: Independiente

II. Indicadores

- **Intervenciones en las sesiones:** Es el registro de las participaciones verbales de los legisladores para debatir o expresar su opinión acerca del trabajo legislativo.
- **Iniciativas presentadas:** Son las iniciativas propuestas de forma individual, en conjunto con otros legisladores, a nombre del grupo parlamentario, y el Jefe de Gobierno.
- **Unidad:** Mide si los votos emitidos por los legisladores de un grupo parlamentarios son iguales o difieren entre sí (todos votan a favor o la mitad de un partido vota a favor y la otra en contra, por ejemplo).
- **Presencia en las sesiones:** Es una forma de medir la asistencia de los legisladores ya que sólo contabiliza como presencia las asistencias registradas por cédula o sistema y descuenta permisos o inasistencias justificadas.
- **Participación en las Votaciones:** Es un indicador que mide si un legislador votó algún asunto registrando el sentido del voto: a favor, en contra o abstención.

III. Temas

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

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

- Economía
- Comercio y competitividad
- Pobreza y política social
- Seguridad pública y narcotráfico
- Partidos políticos y elecciones
- Medio ambiente
- Salud
- Impuestos y finanzas públicas
- Educación y cultura
- Transparencia y rendición de cuentas
- Infraestructura y transporte
- Medios de comunicación
- Justicia y Estado de derecho
- Trabajo y previsión social
- Política
- Administración pública local
- Gobierno interior