

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA SUBNACIONAL EN MÉXICO (2010-2016)

Khemvirg PUENTE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Repensar la transparencia y la rendición de cuentas legislativas*. III. *Un modelo de evaluación de la transparencia legislativa subnacional en México*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*. VI. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

El funcionamiento de las democracias representativas se ha transformado radicalmente. Mientras se deja atrás la vieja idea de la representación política por rendición de cuentas vertical electoral (donde los representantes son sancionados o evaluados por los ciudadanos al final de su periodo legislativo) se transita hacia la configuración de nuevas formas de representar mediante una estructura de dispositivos institucionales para la rendición de cuentas permanente en el ejercicio del poder parlamentario. El supuesto básico de este enfoque de la representación política en regímenes democráticos plantea que los legisladores no ejercen la representación de forma autónoma e independiente a las demandas de la ciudadanía, sino que la representación se reconstruye cotidianamente mediante la interacción entre el representante y los representados.

Este trabajo pretende conocer el grado y evolución de la accesibilidad a la información parlamentaria que las legislaturas subnacionales en México ponen a disposición del público mediante sus portales de Internet, e identificar algunos de los dispositivos institucionales que afectan —que impidan o propicien— esta accesibilidad a la información en legislaturas locales. El documento está organizado en tres secciones. En la primera se describen los principales conceptos básicos para entender la diferencia entre los conceptos y categorías analíticas del fenómeno a describir; en la segunda se

presentan los resultados de la evolución del acceso a la información en los Congresos locales en México a partir de cuatro ejercicios de medición, con un mismo modelo de análisis, realizados en 2009-2010, 2012, 2014 y 2016; mientras que en la última sección se plantearán algunas de las principales interrogantes que se proponen para la siguiente etapa del proyecto de investigación. El estudio comparado a lo largo del tiempo, aun cuando son solamente cuatro observaciones en un periodo de siete años, permite observar y describir la evolución de las políticas de transparencia, así como su éxito o fracaso. Un primer ejercicio de aplicación del modelo fue publicado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (Puente, 2011), del cual se retoman las variables y la descripción de las mismas a lo largo del texto que en su momento fue considerado como “un análisis único” por la Auditoría Superior de la Federación (2013: 39), debido a las entonces escasas evaluaciones de la transparencia legislativa.

II. REPENSAR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS LEGISLATIVAS

La transición a la democracia en México estuvo precedida por un debate intenso sobre las reglas de acceso al poder y de cómo ciertas modificaciones a las leyes electorales propiciarían una mayor pluralidad en la integración del Congreso de la Unión y la posibilidad de mejores condiciones de competencia a nivel local con la finalidad de que todos los partidos políticos tuvieran posibilidades de ser gobierno y no de perpetuar el ejercicio del poder por parte del entonces partido hegemónico. La construcción de un régimen democrático ha representado uno de los más grandes retos de la transición, pues los esfuerzos de la clase política se orientaron a modificar las leyes electorales, pero poca atención se tuvo en el diseño integral de las instituciones en el régimen de transición. Así, la llegada de la democracia representó también el reto de rediseñar la forma en que sería ejercido el poder político.

Uno de esos retos ha sido la creación de mecanismos institucionales para garantizar que los servidores públicos, electos o designados, sean sometidos al escrutinio público por sus acciones y decisiones. El debate sobre la rendición de cuentas estuvo enmarcado no por el llamado a cuentas del régimen autoritario, sino por la posibilidad de construir un entramado legal que permitiera una fiscalización más eficaz de la acción gubernamental, pero también se garantizara el derecho de acceso a la información pública. La nueva legislación en ambas materias estuvo desarticulada desde su origen y en los años que siguieron a su aprobación no hubo posibilidad de

armonizar ambas dimensiones de un problema central: la estructura de rendición de cuentas.

La noción de exigir que los funcionarios rindan cuentas está asociada a la fórmula del control del poder mediante la cual los ciudadanos cuentan con instrumentos para influir en el comportamiento de sus autoridades o, en su caso, sancionarles. La posibilidad de que un representado influya e incluso modifique el comportamiento de su representante depende siempre de la existencia y accesibilidad a la información. No es posible que los servidores públicos rindan cuentas cuando existen obstáculos para el acceso a la información y cuando se trata de representantes populares. Según la teoría democrática, esta relación entre agentes y principales sólo funcionará cuando el principal tiene, además del poder, la información necesaria para evaluar el desempeño del agente. Como se ha dicho antes, rendir cuentas “no es posible donde el acceso a la información sobre el ejercicio de la función pública es restringido o donde existen limitaciones legales para sancionar a los servidores públicos” (Puente, 2011: 159). Así, las políticas de transparencia no son un mero requisito en el cumplimiento de ciertas reglas del ejercicio del gobierno democrático, sino que son el conducto para hacer posible el primer eslabón de la rendición de cuentas.

Cuando se trata de las políticas de transparencia en el Poder Legislativo es necesario precisar la naturaleza de este tipo de instituciones. Las legislaturas se caracterizan, entre otras cosas, por poseer un carácter representativo, soberano y multidimensional. Sus integrantes son formalmente iguales entre sí y su organización interna depende de la correlación de fuerzas entre los partidos políticos que participan en los procesos electorales. Por definición, una legislatura es un organismo designado constitucionalmente para autorizar o sancionar las normas que por tal motivo serán obligatorias para una sociedad determinada. Si se entiende que una legislatura no es simplemente una oficina gubernamental donde se aprueban leyes, sino un foro representativo de las distintas expresiones sociales y políticas de una comunidad o un país, es probable que la explicación sobre el éxito o fracaso de algún aspecto de sus actividades (como sus políticas de transparencia legislativa) tenga mayor sentido.

El Poder Legislativo se desempeña en distintos ámbitos de la vida pública y no es exclusivamente (ni necesariamente) una agencia productora de leyes. En algunos países, la actividad prioritaria, por las necesidades de coyuntura, es servir de puente de comunicación entre las autoridades del Poder Ejecutivo, las organizaciones de la sociedad y los votantes. Cuando asume ese papel de interlocutor, la reforma o creación de leyes deja de ser

una prioridad y dedica sus recursos y capacidad técnica o política a resolver conflictos, representar y articular los intereses de la sociedad, servir de foro de debate o deliberación entre distintas posiciones ideológicas. Crear leyes no siempre es la prioridad del trabajo parlamentario. Reducir la observación del comportamiento a través de la aprobación de leyes simplificaría la compleja labor de un legislador y de las legislaturas. Tendería a reducir la capacidad política de un actor político cuyo principal interés es influir en la agenda pública, sea o no a través de leyes. Las funciones del Poder Legislativo: presupuestaria, administrativa, de control parlamentario o jurisdiccional, son en ocasiones menos visibles al público y suelen ser menos atractivas en términos de atención mediática. Sin embargo, son tan importantes como la función propiamente legislativa. Una legislatura puede ser más efectiva en su posibilidad de influir en la acción gubernamental o en la definición de la agenda pública a través de estas otras funciones que aprobando leyes que el Poder Ejecutivo no implementará o retrasará su aplicación.

Las legislaturas modernas son multidimensionales, y para el efectivo desempeño de sus responsabilidades deben desarrollar capacidades institucionales, principalmente de carácter técnico, que sirvan de insumo para la tarea del legislador y de sus grupos parlamentarios. El piso mínimo de un Parlamento democrático es su carácter representativo, es decir, debe reflejar la pluralidad ideológica y de preferencias de la sociedad. Un Congreso no sólo es representativo en tanto que en su seno se encuentran representadas las mayorías y minorías de una sociedad, sino que además debe ser transparente, eficaz, profesional, accesible y rendir cuentas. En este trabajo se describe el estado que guarda el acceso a la información en materia legislativa y la transparencia de las actividades parlamentarias en el nivel subnacional. La pregunta que se intenta responder es ¿cuán transparentes son las legislaturas locales en México? Es decir, no se trata de verificar el grado de cumplimiento de las leyes en materia de transparencia que los propios órganos legislativos locales se han dado para sí, sino corroborar el tipo de información disponible para la sociedad, independientemente de que sea o no una obligación legal para ellos. En otras palabras, se busca identificar si en la representación parlamentaria a nivel local ha habido algún cambio hacia la publicidad de sus acciones y la accesibilidad a sus procesos internos. La ventaja de una observación a largo del tiempo es que permite no sólo conocer la propia evolución de una legislatura específica a través del tiempo, sino que se puede observar en perspectiva comparada con respecto a eventos contextuales que fueron comunes para los legislativos subnacionales.

III. UN MODELO DE EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA SUBNACIONAL EN MÉXICO¹

El estudio de la transparencia legislativa suele estar limitado al cumplimiento de las disposiciones legales en la materia. Los informes de cumplimiento de obligaciones suelen mostrar cómo se cumple con la ley, pero suelen ocultar cómo se abren o cierran las puertas de la actividad parlamentaria a los ciudadanos. La Unión Interparlamentaria, organización internacional que agrupa a la totalidad de Parlamentos democráticos del mundo, suscribió en 2010 la Declaración de Presidentes de Parlamentos, en la que se comprometen a “hacer nuestros parlamentos más representativos, transparentes, accesibles, efectivos y sujetos de rendición de cuentas, y permitir a los diversos componentes de la sociedad, la participación en los procesos políticos decisivos” (UIP, 2010). Con dicho compromiso se hace patente la idea de que para que la representación parlamentaria goce de legitimidad no basta con ser transparente, sino avanzar hacia la apertura de sus procesos políticos decisivos. Es decir, la transparencia es sólo uno más de los requisitos indispensables para el buen funcionamiento de la democracia representativa, donde legisladores y ciudadanos colaboran para construir mejores decisiones.

La propia Declaración firmada por los presidentes de los Parlamentos reconoció la necesidad no sólo de abrir las puertas a los ciudadanos sino de incorporar y promover estándares de integridad en la actividad parlamentaria, porque “formar parte de un Parlamento es primero y antes que nada, un servicio público, y debe fundarse en principios éticos y estándares públicos de integridad en la vida pública” (UIP, 2010). Es por ello que la noción de Parlamento abierto no sólo debe incluir la apertura de los procesos o la incorporación de plataformas tecnológicas, sino estándares de ética e integridad parlamentaria que eviten conflictos de interés, actos de corrupción o comportamientos deshonorosos para la institución.

Este tipo de compromisos internacionales deben tener efectos no sólo en la legislación nacional, sino que se busca impactar directamente en el

¹ Las evaluaciones fueron realizadas en tres momentos por asistentes de investigación bajo la coordinación de un supervisor, y pasaron por dos revisiones adicionales. La primera se realizó en mayo y junio de 2010; la segunda en mayo y junio de 2012; la tercera en mayo, junio y agosto de 2014; la cuarta en junio y julio de 2016. Agradezco a mis asistentes de investigación Jacob Villagómez, Anahí Gutiérrez Luna, Jorge Isaac Salgado y a los participantes del verano de la investigación científica de la Academia Mexicana de Ciencias y del Programa Institucional para el Fortalecimiento de la Investigación y el Posgrado del Pacífico, que permitió integrar a estudiantes de diversas entidades federativas a diversas etapas de esta investigación. Esta sección retoma los conceptos, variables y descripciones empleados desde el primer estudio publicado en 2010 (Puente, 2010).

comportamiento de los legisladores y en las prácticas parlamentarias. Sin embargo, para que los objetivos de estos compromisos se alcancen no basta con el cumplimiento de la ley, sino la modificación de los patrones de conducta. Por ello, la aproximación de este índice no mide el tipo de adecuaciones normativas sino la disponibilidad de información parlamentaria en distintos ámbitos, no solamente legislativo sino también administrativo, presupuestal e incluso sobre los mecanismos de interacción entre legisladores y ciudadanos.

Hasta 2009, cuando se creó este modelo de medición del acceso a la información, no existía un modelo estandarizado para evaluar la accesibilidad a la información parlamentaria más allá del cumplimiento de la ley. Posteriormente se creó la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, que desde 2011 presenta una medición en torno a cuatro variables: 1) normatividad; 2) labor legislativa; 3) presupuesto y gestión administrativa, y 4) participación ciudadana, así como el diagnóstico que desde 2014 presenta la Alianza para el Parlamento Abierto en México.²

La Unión Interparlamentaria (UIP) cuenta con algunos instrumentos de autoevaluación para que las legislaturas elaboren diagnósticos propios y, en su caso, adapten sus diseños institucionales para un mejor desempeño en diversas materias. Los instrumentos de la Unión Interparlamentaria publicados en 2000, 2006, 2007 y 2008 han sido una fuente crucial para diseñar la primera medición y adaptarla al caso de México. Sin ser una reproducción de los distintos modelos de la Unión Interparlamentaria, el índice adapta algunas variables para ser más integral y reconocer las especificidades del caso mexicano, principalmente a nivel local.

El Índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Parlamentaria se construye como un instrumento para medir comparativamente la apertura y accesibilidad a las actividades de las legislaturas. Este Índice puede aplicarse a cualquier legislatura mexicana y, salvo una de las variables diseñadas a partir de la legislación general del país, resulta de aplicabilidad

² En 2014, doce organizaciones de la sociedad conformaron la Alianza para el Parlamento Abierto, que conjuntamente con el órgano garante de acceso a la información pública y las legislaturas locales han buscado impulsar una agenda de apertura de los procesos legislativos. En 2015 presentaron los resultados de un primer diagnóstico que cuantifica en torno a diez variables que ellos denominan “Principios” de Parlamento Abierto: 1) derecho a la información; 2) participación ciudadana y rendición de cuentas; 3) información parlamentaria; 4) información presupuestal y administrativa; 5) información sobre legisladores y servidores públicos; 6) información histórica; 7) datos abiertos y no propietario; 8) accesibilidad y difusión; 9) conflictos de interés, y 10) legislan a favor del gobierno abierto. Disponible en: <http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico/>

universal. Los resultados de las mediciones también pueden ser útiles para las legislaturas para identificar áreas de opacidad que deben atenderse de forma prioritaria y, a su vez, para las organizaciones de la sociedad civil o los ciudadanos que tratan de incidir en la apertura de los procesos parlamentarios.

El Índice que aquí se presenta está constituido a partir de 106 indicadores integrados en 10 variables, que se describen a continuación. El número de indicadores varía en cada una de ellas y eso le otorga su ponderación respecto al total de la medición. El conjunto de variables ofrece una visión panorámica de distintas dimensiones en que las legislaturas se desempeñan y sobre las cuales debieran rendir cuentas y permitir acceso remoto de la sociedad a la información específica de estas actividades.

La primera variable se denomina “Información general” y se observa en 18 indicadores, que son los siguientes: disponibilidad de información sobre la integración; funciones que desempeña; estructura y organización interna; marco jurídico e información legislativa básica de la legislatura. También se verifica si la estadística oficial es pública; los comunicados de prensa; los nombres y currículum de los altos funcionarios administrativos, así como la información para visitas y acceso a los archivos históricos, bibliotecas o centros de información legislativos dependientes del Congreso local. Al considerarse información general suele mostrarse en prácticamente todas las legislaturas democráticas, que presentan a quienes integran la legislatura y cómo funciona la misma. Toda legislatura debe hacer del conocimiento público cuáles son las funciones que desempeña, sea porque tenga un mandato constitucional o legal, porque tiene facultades diferenciadas con su colegisladora cuando es bicamaral, o bien porque el nivel de conocimiento del trabajo parlamentario suele ser tan escaso que se confunde con las tareas de los gobiernos. La estructura y organización interna debe ser información disponible debido a que los ciudadanos interesados podrían conocer no sólo los procedimientos sino también a los responsables de administrarlos. De igual forma, cuando un ciudadano desea entrar en contacto mediante presencia física, debe no sólo existir un procedimiento para visitar el Congreso, sino hacerlo público, facilitarlo e incluso promoverlo. Lo mismo debe suceder con los mecanismos para ingresar o consultar los archivos y/o centros de información legislativa.

La variable 2 corresponde a la disponibilidad de información respecto al sistema electoral y de partidos, ya que toda legislatura debe informar a los ciudadanos el mecanismo mediante el cual fueron electos los representantes populares, con el detalle del resultado de la elección, y el reparto de asientos por cada partido político, con detalles básicos de su organización interna,

es decir, el nombre del grupo parlamentario, su coordinador y vicecoordinadores, así como un vínculo a los sitios web de los propios grupos parlamentarios. En muchas democracias, principalmente las parlamentarias, los líderes de los grupos parlamentarios son a su vez líderes del partido político nacional. Si bien en cada país existe alguna entidad encargada de hacer pública esta información, las legislaturas deben informar quiénes fueron electos, cómo fueron electos y los partidos políticos a que pertenecen. En esta variable se debe identificar el mecanismo de elección (y datos de la elección misma y la normatividad electoral) asociado al nombre de cada uno de los legisladores, además de la información sobre los grupos parlamentarios (su estructura interna, los nombres de sus líderes, datos de edad, género y profesión de los legisladores), así como los microsítios o enlaces a las páginas de los grupos. A pesar de que este tipo de información suele ser pública a través de otras dependencias, como los institutos electorales, o incluso sea una obligación en términos legales, las legislaturas no suelen incluir datos básicos de sus grupos, los cuales constituyen el mecanismo de organización parlamentaria más efectivo de las democracias contemporáneas.

La variable 3 evalúa la disponibilidad de información respecto al proceso de elaboración de leyes y al procedimiento concreto de aprobación de las mismas. El procedimiento legislativo es la etapa técnica-legal de un proceso más amplio que incluye las demandas de los ciudadanos y construcción de una agenda legislativa, conocido éste como “proceso legislativo”. Sin embargo, esta variable únicamente evalúa la información disponible respecto de los asuntos que se encuentran en trámite legislativo, es decir, que forman parte del procedimiento legislativo y de algunas otras funciones que desempeñan de forma ordinaria. Toda legislatura debe incluir en este apartado la agenda legislativa en discusión, los decretos aprobados, los dictámenes de las comisiones, las votaciones del Pleno, las versiones estenográficas de las comparecencias de funcionarios públicos, el presupuesto aprobado y su respectivo dictamen, las leyes de ingresos y la totalidad de asuntos aprobados por la legislatura. Asimismo, se evalúa si el portal cuenta con la tecnología para la transmisión de sesiones del Pleno y su respectivo archivo histórico en audio y video.

La variable 4, “Órganos de dirección”, se refiere a la accesibilidad de la información sobre los órganos de dirección. En la mayoría de las legislaturas, la titularidad del Poder Legislativo recae en la mesa directiva y en su presidente, aunque el poder parlamentario descansa en los coordinadores o en el órgano de gobierno, llámese gran comisión, junta de coordinación, comisión de gobierno, etcétera. Sin embargo, esta relevancia no siempre se refleja en la información disponible respecto de los integrantes de esos

órganos o sus funciones y responsabilidades. Así, resulta necesario que el ciudadano esté informado sobre quién es el titular de la representación jurídica del Congreso, sus participaciones en el Pleno, los nombres de quienes forman parte de los órganos de dirección, sus facultades y funciones, así como datos de contacto e información curricular. En algunos casos, la información se consiguió en apartados distintos a los de mesa directiva, pues el portal de la legislatura simplemente señala los nombres y se debe navegar en el sitio para obtener datos adicionales.

La variable 5, “Legisladores”, evalúa la accesibilidad a la información específica de quienes integran la legislatura. Se parte del supuesto de que la rendición de cuentas sólo es posible donde existen individuos claramente identificables que aparecen como responsables de las acciones de los órganos de poder público. Es decir, un ciudadano no puede exigir cuentas a los legisladores si no sabe quién es su representante, a qué partido pertenece, en qué comisiones participa, cuál ha sido el sentido de sus votos en los asuntos de la agenda legislativa, cuáles son los apoyos económicos que recibe y cuáles son sus datos de contacto y horarios de atención a la ciudadanía. Para este tipo de información acudimos a los portales de Internet de las legislaturas locales.

La variable 6 permite conocer el grado de accesibilidad a la información de las comisiones, como son el listado de integrantes, los microsítios de cada una de ellas, las actas de las sesiones y su registro de asistencias, nombre y currículum de sus secretarios técnicos o asesores, presupuesto o techo presupuestal, personal asignado a la misma, programa de trabajo, agenda de actividades y datos para comunicarse con los integrantes de la misma. En los resultados destaca que, a diferencia de la información general, donde prácticamente todas las legislaturas presentan la información básica, cuando se trata de las comisiones, las legislaturas locales tienden a subinformar sobre sus actividades.

Las disposiciones legales en materia de transparencia y acceso a la información pública que se detonaron con la aprobación en 2002 de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en particular, con la reforma al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impactaron directamente en el nuevo marco jurídico de las entidades federativas, que ajustaron sus leyes o crearon nuevas en la misma materia, donde se establecen las obligaciones de los órganos de poder público como los Congresos de los estados. Sólo la variable 7, “Transparencia administrativa”, es *ad hoc* para el caso mexicano, ya que corresponde a los asuntos que son, en su mayoría, obligatorios por disposición legal, como el directorio de servidores públicos; el perfil de los

puestos; la remuneración mensual de los servidores públicos; el reporte de gastos como viáticos, representación y alimentación; la relación de bienes a nombre del Congreso; los miembros del comité de transparencia; los contratos y auditorías; los dictámenes de la cuenta pública; el microsítio de la contraloría, así como los procedimientos para la realización de trámites de acceso a la información.

La variable 8 corresponde a tres indicadores que sugiere la Unión Interparlamentaria con el fin de verificar si las publicaciones oficiales de la legislatura se hacen públicas o son de distribución restringida. Así, se verifica si existe un listado de publicaciones sistematizado y actualizado, si las mismas pueden ser obtenidas por vía electrónica sin justificar razón jurídica, y si existe algún procedimiento para la obtención o, en su caso, compra de cierto material especializado que se produzca al interior de la legislatura. Este tipo de publicaciones suelen ser informes o reportes de comisiones especializadas o de los centros de investigación; en algunas ocasiones son incluso libros, cuadernos o folletos oficiales.

La variable 9 corresponde a la disponibilidad de información del órgano de fiscalización dependiente de la legislatura. No se evalúa el grado de independencia técnica o su nivel de institucionalización, que sería deseable, sino simplemente la accesibilidad a elementos básicos como su estructura interna; directorio; marco normativo; síntesis curricular del titular; las auditorías concluidas; los informes sobre la cuenta pública, y la remuneración mensual de los servidores públicos.

La variable 10 evalúa la existencia de mecanismos de retroalimentación e instrumentos avanzados, como vínculos a otros órganos de poder y otras legislaturas; foros de discusión; encuestas; información de contacto con legisladores; sección de preguntas más comunes y novedades, así como versiones ligeras y para personas con discapacidad visual.

A partir de las diez variables y la totalidad de 106 indicadores medidos en las 32 legislaturas locales de México, se cuenta con información suficiente para la elaboración de un Índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Legislativa de un rango entre 0 y 1, donde 1 es el índice básico de accesibilidad, mientras que 0 representa el tipo ideal de la opacidad legislativa. Es decir, una legislatura con un valor de 1 no significa que sea un ejemplo de transparencia legislativa, sino que cuenta con la información mínima necesaria para que el ciudadano posea elementos para evaluar el desempeño de sus representantes. No se evalúa la calidad de la información ni los mecanismos de sanción disponibles, sino simplemente la accesibilidad mediante medios electrónicos.

Las mediciones fueron realizadas en 2010, 2012, 2014 y 2016, con tres revisiones en cada etapa; es decir, los 106 indicadores fueron corroborados en 32 entidades federativas por tres distintos analistas durante cuatro periodos distintos. Por tanto, hay al menos 13,568 observaciones que fueron revisadas en tres ocasiones cada una de ellas. Los controles implementados sirvieron para establecer criterios homogéneos de clasificación. Todas las observaciones fueron dicotómicas, ya que simplemente identificaron si la legislatura contaba o no con el atributo señalado.

CUADRO 1
 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y ACCESIBILIDAD
 A LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA EN CONGRESOS LOCALES
 DE MÉXICO (2010-2016)

<i>Entidad</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>
Aguascalientes	0.56	0.55	0.41	0.41
Baja California	0.53	0.58	0.53	0.67
Baja California Sur	0.4	0.36	0.35	0.42
Campeche	0.51	0.55	0.47	0.61
Chiapas	0.31	0.55	0.58	0.54
Chihuahua	0.52	0.62	0.75	0.75
Coahuila	0.7	0.63	0.56	0.54
Colima	0.64	0.62	0.66	0.43
Distrito Federal	0.8	0.78	0.77	0.45
Durango	0.58	0.6	0.58	0.48
Estado de México	0.78	0.76	0.86	0.82
Guanajuato	0.78	0.73	0.74	0.78
Guerrero	0.48	0.56	0.51	0.46
Hidalgo	0.61	0.61	0.42	0.35
Jalisco	0.69	0.78	0.79	0.49
Michoacán	0.5	0.53	0.67	0.58
Morelos	0.53	0.57	0.59	0.50

<i>Entidad</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>
Nayarit	0.56	0.65	0.86	0.87
Nuevo León	0.65	0.71	0.85	0.62
Oaxaca	0.56	0.66	0.75	0.52
Puebla	0.63	0.66	0.88	0.69
Querétaro	0.4	0.43	0.72	0.53
Quintana Roo	0.47	0.31	0.78	0.56
San Luis Potosí	0.67	0.69	0.76	0.49
Sinaloa	0.61	0.61	0.66	0.60
Sonora	0.6	0.57	0.53	0.56
Tabasco	0.63	0.66	0.65	0.54
Tamaulipas	0.49	0.49	0.64	0.62
Tlaxcala	0.25	0.34	0.6	0.56
Veracruz	0.56	0.53	0.63	0.54
Yucatán	0.43	0.47	0.56	0.46
Zacatecas	0.6	0.62	0.62	0.46

A partir de los resultados que aparecen en el cuadro precedente, es de llamar la atención que la medición describe un comportamiento irregular en los Congresos locales al menos en su desempeño en materia de transparencia. La observación a lo largo de los años permite un análisis que deja fuera aspectos coyunturales o la súbita aparición de actores que minan o apoyan políticas de transparencia. Lo que resulta evidente de la información del Índice agregado es que, en general, las legislaturas tuvieron una evolución satisfactoria, pero ha llegado un momento de estancamiento y escaso avance en materia de accesibilidad a la información parlamentaria, incluso en aquellas entidades donde se tuvo un avance notable en los primeros años de la medición y que habían alcanzado algún grado de desarrollo político y estabilidad, como el entonces Distrito Federal, que pasó de tener niveles cercanos al .8 entre 2010 y 2014, a .45 en 2016. Esta drástica caída es una de las más notables porque aparentemente los diputados de la capital del país habían impulsado algunos avances en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal e incluso se adoptó una serie de reformas en beneficio de la accesibilidad a la información parlamentaria que se fue implementando gradualmente. ¿Qué sucedió en la Ciudad de México entre 2014 y 2016?

El acontecimiento más relevante fue una elección y, en consecuencia, el cambio de legislatura. También, un nuevo grupo político dentro del hasta entonces partido dominante ocupó los principales cargos de la Asamblea y se experimentó una composición mucho más diversa de lo que había tenido en años anteriores. El Congreso de Colima, por ejemplo, es un caso muy parecido al de la Ciudad de México, pues después de haber tenido un desempeño estable que oscilaba entre .62 y .66 en las tres primeras mediciones, la correspondiente a 2016 cae a .43 sin explicación clara, salvo su nueva composición plural. Por su parte, el Congreso del Estado de San Luis Potosí tuvo una tendencia a la mejora durante las tres primeras mediciones, pero los resultados de la elección estatal en 2015, que configuraron una legislatura fragmentada, sin mayorías, parece haber tenido un impacto muy negativo en materia de transparencia legislativa, pues se pasó de .76 en 2014 a .49 en 2016.

Otro caso relevante —por su estancamiento— ha resultado el Congreso del Estado de Guanajuato, que si bien tiene un desempeño aceptable (.78) en la primera medición, es el mismo valor que conserva en 2016. ¿Por qué las cosas no han cambiado en el Congreso de Guanajuato? Los legisladores parecen haber encontrado un punto de comodidad que no les exige continuar con un proceso de mejora, pues los resultados, en perspectiva comparada, son satisfactorios. Un caso muy similar al de Guanajuato es el del Congreso del Estado de México, donde se han tenido niveles aceptables, superiores al resto de las entidades federativas, pero que se ha estancado, pues a pesar de que hay acciones a favor de la transparencia y la garantía de acceso a la información, los mecanismos de interlocución siguen siendo deficientes y eso tiene un impacto negativo en la medición general.

Un grupo de legislaturas locales tiene un comportamiento estable pero poco satisfactorio. En este grupo se encuentran los Congresos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, que, en términos generales, siguen igual o muy parecido a lo que tenían hace ocho años cuando se aplicó por primera vez este modelo. Por su parte, Durango y Zacatecas fueron muy estables y han disminuido sus capacidades en materia de transparencia legislativa. En contraste se ubican los Congresos locales de Chiapas y Tlaxcala, cuyo desempeño es muy malo y se ubican en los más bajos niveles de acceso a la información, pero que en los años recientes han empezado a mejorar gradualmente. Algo similar le sucedió al Congreso de Tamaulipas, que ha ido mejorando muy gradualmente; si bien no empezó en los niveles más bajos, ha podido remontar su situación en años recientes (pasó de .49 en la primera medición de 2010 a .62 en la más reciente de 2016).

El Congreso de Jalisco ha sido una de las legislaturas más irregulares. Si bien ha tenido esfuerzos, a cada avance se le atraviesan dificultades administrativas o políticas que le impiden seguir en una política congruente y estable hacia la transparencia legislativa. Lo mismo sucedió con el Congreso del Estado de Puebla, que si bien conservó niveles modestos de desempeño en materia de transparencia, logró avanzar en los primeros años para retroceder y quedar casi en los mismos niveles de 2010. También, el Congreso del Estado de Quintana Roo ha tenido un errático desempeño, pues en los dos primeros años tuvo uno de los últimos lugares del país en materia de transparencia legislativa, pero esto mejoró en 2014 cuando se duplicó el valor del índice y, sin embargo, sólo dos años después ya se había retrocedido notablemente. Esta ausencia de patrones de comportamiento ha impedido identificar los aspectos en donde se podría profundizar para sugerir la adopción de medidas específicas a efecto de mejorar su desempeño.

Coahuila e Hidalgo son los mejores ejemplos de una legislatura que tiene una tendencia negativa clara, constante y duradera. Hidalgo es la entidad en donde su Congreso ha tenido los peores niveles de desempeño en materia de transparencia. Ha sido uno de los casos más graves, pues pasó de .61 en 2010 y 2012, a .42 en 2014 y .35 en 2016, lo que lo coloca como el Congreso más opaco del país a la fecha del levantamiento de la medición.

Como se observa en el cuadro, el Congreso de Nuevo León tuvo una etapa de crecimiento, de mejora constante y después fue para atrás. En tres mediciones tuvo una curva ascendente que alcanzó el .85 (de los más altos a nivel nacional y que puede atribuírsele a la legislatura en turno) y en 2016 se cae a .62, lo que le hace perder esa tendencia e incluso revertir algunos de los buenos resultados que ya venía dando. El cambio de legislatura se había dado en 2015, por tanto existía la posibilidad de que el costo de cambio de legislatura hubiera sido compensado con nuevas políticas de transparencia, pero no fue el caso. En ese mismo sentido, pero con peor desempeño y con una tendencia parecida, se coloca el Congreso del Estado de Oaxaca, que durante seis años fue avanzando discretamente pero de forma constante para pasar a .52 en 2016 cuando se renovó el Congreso local, y que la medición se llevó a cabo justamente durante la transición de una legislatura a otra.

Querétaro también es una de esas entidades en donde su Congreso tardó, y casi al final de la legislatura pudo implementar algunas medidas a favor de la transparencia; sin embargo, el cambio de legislatura provocó un ligero retroceso y estancamiento.

Dos casos muestran mejorías graduales, tendencias claras hacia un buen desempeño y curvas ascendentes en el reporte sobre accesibilidad a la infor-

mación legislativa: Chihuahua y Nayarit. En ambos casos se trata de legislaturas en donde su desempeño en materia de transparencia ha sido favorable, y a pesar de que sus portales no son particularmente atractivos o amigables, la disponibilidad de información es amplia y la evaluación es satisfactoria.

IV. CONCLUSIONES

Éste es un primer reporte de un trabajo de mucho más largo aliento que busca comprender cuáles son los factores por los cuales una legislatura fracasa en sus políticas de apertura informativa y acceso a la información parlamentaria. Este mapa de desempeño es sólo un punto de partida para realizar un análisis de mayor profundidad en algunas de las variables, como los mecanismos de retroalimentación disponibles desde los portales de Internet de los Congresos. También permite avanzar en la contrastación de la hipótesis que supone que la creciente competencia partidista y la pluralidad en la integración de los poderes legislativos locales acarrearía un mejor desempeño en materia de transparencia y rendición de cuentas. Esto, sin embargo, se adelanta como una hipótesis débil debido a la ausencia de evidencia empírica que la sostenga. Es decir, que haya más partidos, más competencia y más pluralidad no genera más transparencia legislativa. Incluso, hay casos ejemplares en donde durante las legislaturas con un partido mayoritario dominante hubo un mejor desempeño en la materia.

Otra hipótesis de trabajo es la variable de gobierno dividido, pues el sentido común haría suponer que cuando una legislatura se presenta como un contrapeso al gobierno estatal, buscará también ganar legitimidad frente al público y rendir cuentas de manera más efectiva. Sin embargo, igualmente la hipótesis no se sostiene. Existen otras variables que podrían contribuir a construir hipótesis más robustas, que tomen en cuenta factores externos como la cultura política, el nivel de desarrollo político de las entidades, los grados de libertad de prensa local, los niveles de participación o movilización ciudadana, o incluso la participación de organizaciones sociales locales en el debate público.

Como lo ha señalado Issa Luna Pla en su colaboración en este mismo libro, los modelos que buscan verificar exclusivamente el cumplimiento de la ley o incluso la simple disposición de información pública deben ser revisados críticamente y adaptados a nuevas formas de evaluar el desempeño que incorpore dimensiones más allá de la normatividad, que incluyan valoraciones cualitativas sobre prácticas parlamentarias que contribuyen a mantener en la opacidad algunas actividades de los legisladores. En las futuras

mediciones se agregarán módulos y se conservará el modelo original para que, por un lado, se permita la comparabilidad a lo largo del tiempo y, por otro, se vaya adecuando a las nuevas disposiciones legales y las tendencias recientes en materia de Parlamento abierto.

V. REFERENCIAS

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, 2013, *Perfil de México a través de indicadores clave*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- CASAR, María Amparo *et al.*, 2010, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio *et al.* (coords.), *La estructura de rendición de cuentas en México*, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, 2009, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, Secretaría de la Función Pública, “Cuadernos sobre Rendición de Cuentas”, núm. 1.
- PHILP, Mark, 2009, “Delimiting Democratic Accountability”, *Political Studies*, vol. 57, núm. 1, marzo.
- PUENTE, Khemvirg, 2009, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, “Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México”, núm. 10.
- PUENTE, Khemvirg, 2011, “La transparencia legislativa local en México”, en MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen (coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2000, *Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Websites*, Amman, 6 de mayo, disponible en: www.ipu.org/cntr-e/web.pdf
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2006, *El Parlamento y la democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas*, escrito y revisado por David Beetham, trad. de Amalia Thaler-de Klem, Ginebra, Unión Interparlamentaria.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2007, *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 Parlamentos nacionales*, Ginebra, Unión Interparlamentaria.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2008, *Evaluar un Parlamento. Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento*, Ginebra, Unión Interparlamentaria.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, 2010, *Declaration Adopted by the Third World Conference of Speakers of Parliaments*, Ginebra, 19-21 de junio, disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/speakers10/declaration.pdf>.

VI. ANEXOS

ANEXO 1 COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA PARA LEGISLATURAS LOCALES EN MÉXICO (2010)

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Aguascalientes	16	6	7	4	5	3	6	1	5	6	59	.56
Baja California	14	4	7	3	6	3	11	1	4	3	56	.53
Baja California Sur	12	5	1	2	6	2	5	0	4	5	42	.40
Campeche	11	3	9	3	7	6	7	0	5	3	54	.51
Chiapas	11	3	1	2	3	1	4	0	4	4	33	.31
Chihuahua	12	3	7	6	7	2	6	0	3	9	55	.52
Coahuila	16	5	8	5	6	11	7	3	6	7	74	.70
Colima	13	3	11	6	7	7	10	1	5	5	68	.64
Distrito Federal	16	4	11	6	7	8	12	3	6	12	85	.80
Durango	14	5	6	4	8	3	9	3	6	4	62	.58
Estado de México	14	6	10	7	9	6	13	3	6	9	83	.78
Guanajuato	14	6	10	7	9	6	13	3	6	9	83	.78
Guerrero	12	4	4	3	7	4	7	0	5	5	51	.48
Hidalgo	16	5	9	2	6	8	8	0	5	6	65	.61
Jalisco	16	3	10	5	6	7	10	3	5	8	73	.69
Michoacán	16	3	6	6	7	3	5	1	3	3	53	.50
Morelos	15	3	5	5	6	3	10	1	4	4	56	.53
Nayarit	16	3	9	4	5	3	10	3	1	5	59	.56
Nuevo León	15	3	7	5	7	11	11	1	4	5	69	.65
Oaxaca	13	3	5	3	7	7	11	1	6	3	59	.56

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Puebla	16	4	6	5	6	8	11	1	4	6	67	.63
Querétaro	9	3	9	3	3	0	9	0	5	1	42	.40
Quintana Roo	13	3	8	3	5	3	7	3	2	3	50	.47
San Luis Potosí	15	4	11	7	7	8	10	0	4	5	71	.67
Sinaloa	16	4	9	6	6	3	9	3	5	4	65	.61
Sonora	16	4	8	3	6	4	11	3	5	4	64	.60
Tabasco	12	4	9	5	8	6	11	3	5	4	67	.63
Tamaulipas	13	3	9	4	7	3	4	1	3	5	52	.49
Tlaxcala	9	1	3	2	2	3	2	0	3	2	27	.25
Veracruz	14	2	7	4	8	5	8	1	6	4	59	.56
Yucatán	7	4	2	3	5	7	9	1	4	4	46	.43
Zacatecas	12	4	7	5	7	6	11	0	5	7	64	.60

ANEXO 2
 COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD
 Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA PARA LEGISLATURAS
 LOCALES EN MÉXICO (2012)

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Aguascalientes	11	4	7	6	5	6	7	3	5	4	58	0.55
Baja California	12	5	9	5	3	5	10	2	6	5	62	0.58
Baja California Sur	10	2	1	3	5	2	7	0	4	4	38	0.36
Campeche	14	4	8	5	7	2	11	0	5	2	58	0.55
Chiapas	13	4	7	4	6	4	10	0	4	6	58	0.55
Chihuahua	16	3	6	7	8	4	13	2	0	7	66	0.62
Coahuila	16	3	9	5	6	9	9	0	6	4	67	0.63
Colima	13	4	11	6	7	6	9	0	5	5	66	0.62
Distrito Federal	16	4	11	6	8	8	13	3	6	8	83	0.78
Durango	16	5	7	5	6	5	9	0	6	5	64	0.6
Estado de México	13	3	11	7	9	7	13	3	6	9	81	0.76

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Guanajuato	14	4	10	6	9	5	13	3	5	8	77	0.73
Guerrero	12	3	7	4	5	6	8	3	5	6	59	0.56
Hidalgo	15	5	7	4	6	7	9	0	5	7	65	0.61
Jalisco	14	5	10	7	7	11	13	1	6	9	83	0.78
Michoacán	15	3	4	7	3	6	10	0	4	4	56	0.53
Morelos	15	3	6	5	6	4	10	3	4	4	60	0.57
Nayarit	15	4	9	5	7	8	10	1	5	5	69	0.65
Nuevo León	16	6	11	7	8	8	9	0	2	8	75	0.71
Oaxaca	16	5	9	5	7	6	9	3	6	4	70	0.66
Puebla	13	5	9	4	7	6	13	2	5	6	70	0.66
Querétaro	10	3	5	3	4	3	10	0	5	3	46	0.43
Quintana Roo	12	2	3	1	2	3	6	0	0	4	33	0.31
San Luis Potosí	16	4	10	6	9	9	10	0	5	4	73	0.69
Sinaloa	16	2	7	5	6	10	6	1	6	6	65	0.61
Sonora	15	4	4	3	6	2	12	3	5	6	60	0.57
Tabasco	13	4	9	5	8	6	11	1	6	7	70	0.66
Tamaulipas	14	2	6	6	8	5	3	3	1	4	52	0.49
Tlaxcala	12	4	4	3	2	2	2	2	2	3	36	0.34
Veracruz	14	3	6	4	7	5	8	1	2	6	56	0.53
Yucatán	12	3	6	3	4	5	8	1	4	4	50	0.47
Zacatecas	13	4	7	5	6	6	11	0	6	8	66	0.62

ANEXO 3
 COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD
 Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA PARA LEGISLATURAS
 LOCALES EN MÉXICO (2014)

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Aguascalientes	10	4	4	4	6	1	6	1	4	3	43	0.41

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Baja California	14	3	9	4	5	6	7	0	2	6	56	0.53
Baja California Sur	8	2	2	5	5	1	5	0	4	5	37	0.35
Campeche	12	3	8	2	4	2	11	0	5	3	50	0.47
Chiapas	15	4	10	5	6	3	7	0	5	6	61	0.58
Chihuahua	17	4	7	7	8	8	12	2	5	9	79	0.75
Coahuila	12	4	10	5	5	4	8	0	5	6	59	0.56
Colima	12	4	12	6	7	7	8	0	6	8	70	0.66
Distrito Federal	15	5	13	6	8	11	12	3	5	4	82	0.77
Durango	15	3	10	5	6	5	7	0	6	5	62	0.58
Estado de México	17	4	12	8	10	11	11	3	6	9	91	0.86
Guanajuato	16	4	12	6	9	6	9	3	5	8	78	0.74
Guerrero	11	4	6	5	7	3	4	2	5	7	54	0.51
Hidalgo	13	3	4	2	5	2	6	0	4	5	44	0.42
Jalisco	13	5	11	7	10	11	11	3	5	8	84	0.79
Michoacán	14	5	7	7	7	9	11	1	5	5	71	0.67
Morelos	13	5	5	7	7	7	11	1	3	4	63	0.59
Nayarit	16	5	13	8	9	11	12	2	6	9	91	0.86
Nuevo León	17	6	13	7	10	9	9	3	6	10	90	0.85
Oaxaca	17	5	10	6	9	8	11	1	6	6	79	0.75
Puebla	18	6	13	8	10	9	13	2	6	8	93	0.88
Querétaro	17	2	10	6	8	10	11	1	6	5	76	0.72
Quintana Roo	16	4	13	7	10	6	12	2	6	7	83	0.78
San Luis Potosí	16	3	12	6	9	11	12	2	6	4	81	0.76
Sinaloa	15	5	10	5	7	8	7	1	5	7	70	0.66
Sonora	11	2	5	4	8	2	11	3	5	5	56	0.53
Tabasco	14	4	9	6	8	7	9	0	5	7	69	0.65
Tamaulipas	14	5	11	6	9	5	5	3	5	5	68	0.64
Tlaxcala	15	4	8	8	5	7	6	2	4	5	64	0.60
Veracruz	16	2	11	5	8	4	8	1	5	7	67	0.63

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Yucatán	15	1	8	5	5	5	9	0	5	6	59	0.56
Zacatecas	14	3	8	5	8	9	9	1	5	4	66	0.62

ANEXO 4
 COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE ACCESIBILIDAD
 Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA PARA LEGISLATURAS
 LOCALES EN MÉXICO (2016)

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Aguascalientes	11	8	5	3	6	1	5	0	2	2	43	0.41
Baja California	14	4	9	4	7	8	11	1	5	8	71	0.67
Baja California Sur	10	4	2	4	7	1	4	0	5	8	45	0.42
Campeche	14	4	9	5	6	4	11	1	5	6	65	0.61
Chiapas	14	4	10	5	6	2	7	0	6	3	57	0.54
Chihuahua	16	4	9	6	8	9	12	2	5	9	80	0.75
Coahuila	13	4	8	5	8	1	8	0	5	5	57	0.54
Colima	13	3	5	4	5	5	5	0	0	6	46	0.43
Distrito Federal	13	2	6	1	5	4	10	1	3	3	48	0.45
Durango	12	2	8	6	6	3	7	0	2	5	51	0.48
Estado de México	17	4	13	8	9	9	12	2	6	7	87	0.82
Guanajuato	15	5	12	7	10	10	10	2	5	7	83	0.78
Guerrero	11	4	5	3	7	4	5	2	4	4	49	0.46
Hidalgo	7	2	5	4	5	2	4	0	3	5	37	0.35
Jalisco	12	3	6	5	7	2	10	0	3	4	52	0.49
Michoacán	13	3	6	6	6	9	9	1	6	2	61	0.58
Morelos	12	4	7	3	4	4	8	0	5	6	53	0.50
Nayarit	16	5	12	8	9	11	13	3	6	9	92	0.87
Nuevo León	16	6	10	3	8	5	8	0	4	6	66	0.62
Oaxaca	13	6	6	5	6	8	5	0	3	3	55	0.52
Puebla	19	4	10	4	9	9	8	1	4	5	73	0.69

<i>Entidad</i>	<i>v1</i>	<i>v2</i>	<i>v3</i>	<i>v4</i>	<i>v5</i>	<i>v6</i>	<i>v7</i>	<i>v8</i>	<i>v9</i>	<i>v10</i>	<i>Total</i>	<i>Índice</i>
Querétaro	12	4	7	3	7	4	8	0	5	6	56	0.53
Quintana Roo	9	5	6	5	8	4	12	0	5	5	59	0.56
San Luis Potosí	13	3	9	4	5	5	5	0	5	3	52	0.49
Sinaloa	15	5	9	5	7	3	9	0	5	6	64	0.60
Sonora	11	4	6	4	7	4	11	0	4	8	59	0.56
Tabasco	15	4	8	4	7	5	6	0	3	5	57	0.54
Tamaulipas	16	4	9	5	9	6	5	0	6	6	66	0.62
Tlaxcala	12	4	10	4	6	3	10	0	5	5	59	0.56
Veracruz	12	4	9	5	6	3	6	1	5	6	57	0.54
Yucatán	14	3	4	4	5	2	7	0	6	4	49	0.46
Zacatecas	11	3	7	4	7	3	7	1	3	3	49	0.46

ANEXO 5
 INDICADORES EVALUADOS EN SITIOS WEB
 DE LEGISLATURAS LOCALES

Variable 1. Información general

<i>Indicador</i>
1.1. Integración de la legislatura
1.2. Integración de comisiones
1.3. Gaceta parlamentaria
1.4. Diario de debates
1.5. Ley orgánica y reglamento interno
1.6. Orden del día de sesiones
1.7. Constitución de la República
1.8. Funciones y/o facultades del Congreso
1.9. Etapas del procedimiento legislativo
1.10. Estadísticas de la actual legislatura (número y porcentajes de iniciativas presentadas, aprobadas, pendientes, etcétera)

<i>Indicador</i>
1.11. Breve historia de la Cámara de Diputados
1.12. Comunicados y boletines de prensa
1.13. Guía del edificio del Congreso (fotos del Pleno y salones).
1.14. Diagrama o gráfica de cómo están sentados (repartición de curules) en el Pleno
1.15. Nombre y currículum del secretario general, oficial mayor o secretario de servicios parlamentarios
1.16. Diagrama de la estructura administrativa de la legislatura (direcciones y departamentos)
1.17. Información para visitantes (horarios, requisitos, visitas guiadas, etcétera)
1.18. Información para el acceso a los archivos históricos y biblioteca de la legislatura
1.19. Vínculo a las leyes vigentes

Variable 2. Sistema electoral y de partidos

<i>Indicador</i>
2.1. Explicación sobre el mecanismo de elección de los diputados (sistema electoral, número de distritos, requisitos para ser electo diputado, etcétera)
2.2. Resultados de la elección previa por distrito y por partido
2.3. Integración y estructura de los grupos parlamentarios (nombre del coordinador y de los vicecoordinadores, donde haya)
2.4. Edad, género y profesión de todos los legisladores
2.5. Texto de la ley o código electoral
2.6. Páginas o micrositios de los grupos parlamentarios

Variable 3. Procedimiento legislativo

<i>Indicador</i>
3.1. Esquema gráfico que explique las etapas del procedimiento legislativo
3.2. Agenda legislativa o temas en discusión por la legislatura en el actual o más reciente periodo de sesiones

<i>Indicador</i>
3.3. Base de datos con buscador de los decretos aprobados por la actual legislatura
3.4. Estatus de las iniciativas presentadas en la actual legislatura (aprobada, publicada, pendiente en comisiones, etcétera), con especificación de tema, título, iniciador de origen, fecha de presentación, etcétera
3.5. Base de datos de los dictámenes de las comisiones
3.6. Base de datos de las votaciones del Pleno (sentido del voto de cada diputado en cada decreto)
3.7. Versiones estenográficas de las comparecencias de funcionarios
3.8. Decretos, reformas y leyes aprobadas en al menos dos legislaturas previas
3.9. Apartado especial con información detallada del presupuesto y leyes de ingresos
3.10. Versiones estenográficas de los debates del Pleno de la actual legislatura
3.11. Acceso a comunicaciones del Ejecutivo dirigidas al Legislativo y viceversa, o a las preguntas parlamentarias
3.12. Glosario de términos parlamentarios
3.13. Tecnología para la transmisión de las sesiones del Pleno en vivo (audio y video) por Internet
3.14. Archivo histórico en audio y video de sesiones de la actual legislatura

Variable 4. Órganos de dirección

<i>Indicador</i>
4.1. Biografía o reseña curricular del presidente de la Cámara
4.2. Descripción de poderes y facultades de la mesa directiva del Congreso
4.3. Nombres y datos de los vicepresidentes y secretarios de la mesa directiva
4.4. Integración del órgano de dirección del Congreso (junta de coordinación política, gran comisión o comisión de gobierno, etcétera)
4.5. Agenda de reuniones y actividades del órgano de gobierno (mesa directiva y/o junta de coordinación)
4.6. Discursos y participaciones relevantes del presidente del Congreso
4.7. Listado de anteriores presidentes del Congreso
4.8. Página de comentarios o correo electrónico para comunicarse con el presidente del Congreso

Variable 5. Legisladores

<i>Indicador</i>
5.1. Listado de todos los miembros de la legislatura, que señale su distrito o circunscripción, partido político y comisiones a las que pertenece
5.2. Páginas personales o microsítios de cada diputado
5.3. Listado de miembros agrupados por partido político
5.4. Listado de miembros por tipo de elección (mayoría o representación)
5.5. Teléfono, correo electrónico y domicilio de oficina de cada diputado
5.6. Lista de integrantes de legislaturas anteriores
5.7. Biografía o resumen curricular con fotografía de todos los diputados
5.8. Vínculo (<i>link</i>) a las participaciones de cada diputado en el Pleno desde el micrositio del diputado
5.9. Sentido del voto individual de cada diputado en las votaciones de decretos del Pleno
5.10. Salario y otros apoyos económicos que reciben los legisladores

Variable 6. Órganos legislativos internos

<i>Indicador</i>
6.1. Microsítios de la totalidad de comisiones
6.2. Listado de miembros de la comisión
6.3. Actas de sesiones de comisión
6.4. Registro de asistencias a sesiones de comisión
6.5. Listado de servidores públicos y empleados asignados a las comisiones
6.6. Nombre y currículum del secretario técnico
6.7. Presupuesto (o techo presupuestal) de la comisión
6.8. Informes de la comisión presentados al Pleno o a los órganos de gobierno
6.9. Programa de trabajo de la comisión
6.10. Página de comentarios o correo electrónico para comunicarse con el presidente de la comisión
6.11. Agenda de actividades de las comisiones

Variable 7. Transparencia administrativa (en la página de transparencia)

<i>Indicador</i>
7.1. Directorio de servidores públicos
7.2. Perfil de puestos
7.3. Remuneración mensual de servidores públicos
7.4. Gastos: viáticos, representación y alimentación
7.5. Relación de bienes a nombre del Congreso
7.6. Domicilio e integración del comité de transparencia
7.7. Dictámenes de la cuenta pública
7.8. Convenios y contratos
7.9. Resultados de auditorías internas
7.10. Micrositio de la contraloría interna
7.11. Información de proveedor, contratista, montos y plazos de entrega
7.12. Domicilio, teléfonos, horario y correo electrónico de la oficina de acceso a la información
7.13. Informes de transparencia

Variable 8. Publicaciones

<i>Indicador</i>
8.1. Listado de publicaciones del Congreso
8.2. Información sobre cómo pueden obtenerse electrónicamente las publicaciones (versión <i>pdf</i>)
8.3. Servicio de compra o solicitud de publicaciones del Congreso

Variable 9. Micrositio del órgano de fiscalización (contaduría mayor de hacienda, órgano de fiscalización, etcétera)

<i>Indicador</i>
9.1. Estructura orgánica y directorio
9.2. Síntesis curricular del auditor o contador mayor

<i>Indicador</i>
9.3. Marco normativo
9.4. Auditorías concluidas
9.5. Remuneración mensual de servidores públicos
9.6. Dictámenes de la cuenta pública

Variable 10. Retroalimentación, diseño e instrumentos avanzados

<i>Indicador</i>
10.1. Vínculos (<i>links</i>) a los poderes Ejecutivo y Judicial
10.2. Vínculos a otras legislaturas estatales
10.3. Herramienta de comentarios al <i>webmaster</i> sobre el sitio
10.4. Suscripción a algún boletín informativo
10.5. Foros de discusión abiertos
10.6. Encuestas de opinión
10.7. Información de contacto con diputados accesible
10.8. Opciones en otros idiomas (lenguas nativas o en inglés)
10.9. Sección de novedades
10.10. Sección de <i>FAQ</i> o preguntas más comunes
10.11. <i>Keyword index</i> o índice por palabras clave
10.12. Anuncio o página de vacantes para empleos en el Poder Legislativo
10.13. Mapa del sitio
10.14. Opción de <i>text only version</i>
10.15. No se requiere de ningún software
10.16. Opciones para discapacitados visuales