

Ética en la práctica profesional

Juan Ruiz-Ramírez
Miriam de los Ángeles Díaz Córdoba
J. Carolina Fortuno Hernández
COORDINADORES



ISBN: 978-607-9248-85-7



9 786079 248857

Universidad Veracruzana

Facultad de Economía

Cuerpos Académicos

Finanzas Públicas y Desarrollo Regional

**Redes para el Desarrollo, Cultura, Ciencia
y Tecnología en Transdisciplinariedad**



ÉTICA EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL

Universidad Veracruzana

Sara Ladrón de Guevara González

Rectora

Leticia Audirac Rodríguez

Secretaria Académica

Clementina Guerrero García

Secretaria de Administración y Finanzas

Liliana Betancourt Trevedhan

Directora General del Área Académica

Económico Administrativa

Arturo Bocardo Valle

Director de la Facultad de Economía

ÉTICA EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL

Juan Ruiz-Ramírez
Miriam de los Ángeles Díaz Córdoba
J. Carolina Fortuno Hernández
Coordinadores

Cuerpos Académicos

Finanzas Públicas y Desarrollo Regional

*Redes para el Desarrollo, Cultura, Ciencia
y Tecnología en Transdisciplinariedad*

UNIVERSIDAD VERACRUZANA
Facultad de Economía
Xalapa, Veracruz
Diciembre de 2014

ÉTICA EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL

Primera Edición. Diciembre de 2014

Juan Ruiz-Ramírez

Miriam de los Ángeles Díaz Córdoba

J. Carolina Fortuno Hernández

Coordinadores

Cuerpos Académicos

Finanzas Públicas y Desarrollo Regional

*Redes para el Desarrollo, Cultura, Ciencia
y Tecnología en Transdisciplinariedad*

© Universidad Veracruzana

Facultad de Economía

ISBN: 978-607-9248-85-7

Este libro fue editado con recursos del Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior (FECES) 2014. Subsecretaría de Educación Superior. SEP. México.

Impreso en México

CÓDICE / Servicios Editoriales

codice@xalapa.com

CONTENIDO

Presentación	7
Ética y estadística en la generación y aplicación del conocimiento ..	9
<i>Juan Ruiz-Ramírez</i>	
<i>Josefa Carolina Fortuno Hernández</i>	
<i>Rafael Vela Martínez</i>	
Ethic in the Academic Network-VITAE-V.I.D.A. of the Veracruzana University	23
<i>José Luis Pérez Chacón</i>	
<i>Darío Fabián Hernández González</i>	
Reflexiones: presencia de la ética en la transferencia del conocimientos en las ciencias agrícolas de 1973 a 2013	41
<i>Romeo Ruiz Bello</i>	
<i>Juan Ruiz-Ramírez</i>	
<i>Gabriela Sánchez Viveros</i>	
<i>Librado Vidal Hernández</i>	
Ética y economía moderna	59
<i>Josefa Carolina Fortuno Hernández</i>	
<i>Juan Ruiz-Ramírez</i>	
¿Que tan ético es el Gobierno Federal en el combate a la pobreza y la carencia alimentaria?	73
<i>Rafael Vela Martínez</i>	
<i>Gabriela Eréndira Hernández</i>	
Ética, patrimonio y antropología	85
<i>Rubén B. Morante López</i>	

**La ética y la postura partidista en la toma de decisión sobre la
Reforma Energética. 103**

Arturo Bocado Valle

Katia Romero León

**Ética y la función pública: Evaluación de la efectividad
legislativa en México. 119**

Carlos Medel Ramírez

Ética y la función pública: Evaluación de la efectividad legislativa en México

Carlos Medel Ramírez *

Resumen

El presente trabajo aborda el estudio de la ética de la responsabilidad en la función legislativa de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, desde la perspectiva de la evaluación del trabajo de los diputados federales, y busca dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿Es eficiente el trabajo de los Diputados Federales en la Cámara de Diputados? El propósito es ¿cómo medir y evaluar la actuación en la función legislativa de los Diputados Federales? y con ello, aproximarnos a identificar si ¿es eficiente y ético el trabajo desempeñado por estos representantes públicos? El trabajo se integra en tres partes. En la primera se ubica el concepto de la ética de la responsabilidad y en la función legislativa. En la segunda sección se presenta la propuesta de un indicador para medir la eficiencia legislativa y se analiza el caso de los diputados federales de la LXI Legislatura que representan al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Finalmente, en la tercera parte se presenta una propuesta de acción ciudadana a partir de la información de la eficiencia legislativa y de la necesidad de exigir cumplimiento de la responsabilidad ética en la función legislativa. Como conclusiones importantes de la evaluación de la eficiencia legislativa de los diputados federales de la LXI Legislatura, nos muestra al menos dos resultados importantes: i) El índice de efectividad legislativa (IEL) muestra niveles muy bajos, tanto a nivel del pleno de la Cámara de Diputados, como a nivel del grupo de estudio de los diputados federales representantes del Estado de Veracruz. ii) En ambos casos, muestran un índice de rezago legislativo muy alto. Una alternativa es la exigencia ciudadana del cumplimiento ético de responsabilidad en la función legislativa al conocer la evaluación de resultados, misma que sirve como referencia para identificar escenarios de elección política basados en resultados.

* Candidato a Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana. Becario en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad de CONACYT México.

Introducción

En el presente trabajo se aborda la evaluación del trabajo de los Diputados Federales del H. Congreso de la Unión, desde la perspectiva en materia legislativa, y se trata de dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿Es eficiente el trabajo en la Cámara de Diputados? El propósito de este trabajo es presentar los elementos de análisis que nos permitan definir la pregunta técnica de: ¿cómo medir y evaluar la ética de la responsabilidad en la función legislativa de los Diputados Federales? y lograr establecer si ¿es ético y responsable el trabajo desempeño de los representantes públicos?

El presente trabajo se divide en tres secciones. La primera sección se presenta la definición del objeto de estudio, la ética de la responsabilidad legislativa conferida a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LXI Legislatura de México. En la segunda sección, se aborda la pregunta clave de nuestro trabajo: ¿es eficiente el trabajo de los Diputados Federales en la Cámara de Diputados? Esta valuación se realiza a través del índice de eficiencia legislativa. Finalmente, en la tercera sección se presentan algunas propuestas para evaluar y exigir una mejora eficiente en el trabajo de los Diputados Federales de la Cámara de Diputados, mediante una propuesta simple: medir para evaluar, evaluar para exigir, como alternativa ciudadana de acción y exigencia de resultados.

1. Ética y la función pública

1.1 Debate actual sobre la ética de convicción y la ética de la responsabilidad: El umbral de la función pública

De acuerdo con Weber (1959) en la actualidad existe un debate sobre el concepto de la ética, señala que existe un debate en lo que denomina ética de convicción y por otro lado, en la ética de la responsabilidad. Weber reconoce que existe una diferencia abismal entre éstas, sin embargo considera que la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad no son contradictorias, y por el contrario se completan mutuamente y constituyen en conjunto al hombre auténtico, es decir un hombre que puede aspirar a la vocación política.

Weber se pregunta ¿qué es lo moralmente correcto y que es moralmente equivocado? Dado este conflicto, busca solucionarlo con el menor daño interno y externo para todos los interesados, al centrarse en las consecuencias de las diversas decisiones y no en la insistencia sobre la conciencia introspectiva. En este sentido, el concepto de ética de responsabilidad reconoce la búsqueda más bien de un posicionamiento políti-

co, mientras que la ética de la convicción, refiere solo a lo que cada uno de nosotros actuamos, de acuerdo con nuestros sentimientos y sin referencia explícita o implícita a las consecuencias.

Como se observa, la ética de la responsabilidad requiere ubicar una situación, es decir, considera las consecuencias de las decisiones posibles y trata de introducir en la trama de los acontecimientos, un acto que culminará en ciertos resultados o determinará ciertas consecuencias que deseamos. En consecuencia, la ética de la responsabilidad interpreta la acción en términos de medio y fines.

Mestre (2006) define como responsabilidad una cualidad de un responsable frente a una obligación, en este sentido, se obliga al responsable a dar respuesta ante un hecho a alguna cosa. Una revisión actual se encuentra en (Spaemann, 1987) quien identifica a la ética de responsabilidad como un caso de moralismo que le lleva a considerar que presenta un grado variable de ética de convicción y de ética de responsabilidad razón por la cual los considera como complementarios. Rhomheimer (1994) por su parte, propone una visión más amplia e invita a la reflexión entre las decisiones de: lo bueno y lo correcto, bajo un enfoque utilitarista que jerarquiza las decisiones basadas en lo bueno más que en lo correcto. En este mismo sentido, Sánchez (2012) identifica que el político, quien tiene la responsabilidad de la función legislativa, su actuación conlleva una ética de responsabilidad ya que debe considerar las circunstancias y las consecuencias de sus actos.

¿Qué implicación tiene cuando empleamos el concepto de ética de responsabilidad a la función pública? y ¿existe una particularidad de ética en la función pública en el ámbito legislativo? Esto nos invita a reflexionar, ¿cómo valorar o medir si las acciones de la función pública referida al proceso legislativo, es ético o no?

En la siguiente sección abordamos la identificación, desde una perspectiva de la ética de la responsabilidad de la función legislativa, la forma de cómo evaluarla y medir la eficiencia legislativa, y en consecuencia, valorar si las acciones que realizan los responsables de la función legislativa, por mandato de ley, cumplen con la responsabilidad ética que les fue conferida mediante el sufragio efectivo en su designación. Es necesario hacer una primera acotación. La función pública ¿es un concepto compatible con la ética de la responsabilidad?

En primer lugar, debemos definir el término de función pública. De acuerdo con la OEA, (1996) se entenderá como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona física en nombre del Estado o al servicio del

Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. Se observa que su connotación política es inherente al espacio público que la acción del Estado realiza. En una acepción más clara, el aspecto de la función pública refiere a la disposición interna o autorregulación de quienes desempeñan funciones públicas para cumplir cabalmente con los postulados y mandatos de la Constitución Política y las leyes que indican cómo debe ejercitarse dicha función, en términos de eficiencia, integridad, transparencia y con una orientación hacia el bien común.

En este contexto, consideramos que la ética pública refiere las pautas éticas que rigen la actuación de quienes desempeñan una función pública, es decir de los funcionarios públicos –que comprende en nuestro caso de estudio- a los que son designados mediante una elección popular: los diputados federales integrantes del H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

1.2 La ética de la responsabilidad legislativa. Aproximación al proceso legislativo federal en México

En esta sección abordamos el estudio de la ética de la responsabilidad legislativa, adentrándonos al proceso legislativo de la Cámara de Diputados, desde la perspectiva del marco jurídico, con la finalidad de identificar su significado y su razón de ser, como la representación social de los intereses que la ciudadanía le confiere al Poder Legislativo.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por su parte, en el artículo 50 define que el poder Legislativo se deposita en un Congreso General, el cual se divide en dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

De esta forma, la Cámara de Diputados es un órgano del Poder Legislativo, y con facultades reglamentadas en la Constitución Política, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los Acuerdos Parlamentarios. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, denominados Diputados Federales, éstos surgen de un proceso de elección, y tienen un período de actuación de tres años. Cada período de renovación en la Cámara de Diputados se denomina Legislatura, nuestro caso de estudio corresponde a la LXI Legislatura, la cual

tuvo como vigencia del día 1 de septiembre de 2009, y concluyó el día 31 de agosto de 2012.

La selección de este período de análisis es en virtud que minimiza el sesgo del direccionamiento político, por parte del Ejecutivo Federal, tal como ocurre en la actualidad con las reformas estructurales de: energía, comunicación, laboral, fiscal, entre otras, emprendidas desde 2013 y que se plasman en 2014. Por ello, consideramos que la selección de la LXI Legislatura mostró un nivel en su proceso legislativo que nos permite evaluar la efectividad legislativa sin contar con el sesgo político de la presión del Poder Ejecutivo y de la recomposición de fuerzas al interior del H. Congreso de la Unión, como producto de los acuerdos plasmados en el Pacto por México.

La Cámara de Diputados se integra por un total de 500 diputados, de los cuales 300 diputados son electos por principio de votación de mayoría relativa, en distritos electorales uninominales, y 200 son electos por el principio de representación proporcional, mediante un sistema de Listas Regionales. En la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, la distribución de los diputados federales, según partido político, presenta la siguiente distribución: el 48.0% de los diputados son del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 28.4% del Partido de Acción Nacional (PAN), 14.6% del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 4.2% del Partido del Verde Ecologista (PVE), 2.6% del Partido del Trabajo (PT), 1.6% de Convergencia (CONV), 1.4% de Nueva Alianza (NA) y solo 0.2% Independiente. (Véase cuadro 1, al final del este documento) La conformación de los diputados federal, según su partido político de origen, se observa que el 52.2% corresponden al PRI - PVEM, partidos que han presentado en coalición como estrategia electoral, y que puede considerarse comparten la decisión mayoritaria en la votación de propuestas presentadas en el pleno de la Cámara de Diputados, razón por la cual, los otros partidos minoritarios deben presentar un actividad de cabildeo mayor para poder lograr la aprobación de sus iniciativas de ley.

En la elección de los diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, la cual es la resultante de dividir la población total del país entre los distritos señalados. (Véase cuadro 2 al final del este documento). Por su parte, en la elección de los 200 diputados según principio de representación proporcional y Sistema de Listas Regionales, estos se constituyen en cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

Los Diputados Federales tienen el poder conferido por el pueblo para ser su representante y tienen el deber legal de representar al pueblo en las tareas legislativas y

en aquellas facultades conferidas por la Constitución Política. Desde la perspectiva técnica-jurídica, este es el sentido y razón de la Cámara de Diputados, pero es necesario realizar la siguiente pregunta: ¿cómo evaluar su actuación?, ¿en verdad los diputados federales obedecen a los intereses del pueblo que los eligió? o ¿a qué intereses obedecen los diputados federales, a los de su partido o a los de fracción parlamentaria? En la siguiente sección, se buscará dar respuesta al primer cuestionamiento, partiendo del análisis del trabajo en el proceso legislativo de los Diputados Federales representantes de los distritos y circunscripciones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

1.3 ¿Qué es el proceso legislativo? y ¿dónde se ubica la ética de la responsabilidad legislativa?

Una primera aproximación para evaluar el trabajo de los Diputados Federales es conocer: ¿qué es lo que hacen?, ¿cómo se organiza el proceso de trabajo en materia legislativa?, y la pregunta clave: ¿es eficiente el trabajo de los Diputados Federales en la Cámara de Diputados? Desde la perspectiva de los derechos y facultades jurídicas que les confieren la Constitución Política, nuestro primer acercamiento nos lleva a identificar el proceso legislativo y establecer una forma para evaluar la eficiencia de los Diputados Federales en el cumplimiento de las tareas legislativas.

El proceso legislativo es un proceso sistemático, para la elaboración de las leyes de carácter federal, y que define una serie de etapas que deben ser observadas por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, para incorporar al sistema jurídico, aquellas normas jurídicas de aplicación y obligatoriedad general. El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Se pueden considerar al menos tres casos: i) reformas constitucionales, ii) nuevas leyes y iii) reforma a las leyes existentes. El proceso legislativo federal en México, cuenta con 6 fases: I) Derecho de iniciativa y preeminencia del lugar de su presentación, II) Discusión, III) Aprobación, IV Sanción, V) Promulgación y/o publicación y VI) Derecho de veto.

Una primera aproximación para medir y evaluar la eficiencia de los Diputados Federales, es analizar trabajo y participación en el proceso legislativo, y particularmente, en la elaboración de iniciativas cuyo producto final esperado es la formulación de leyes. Es decir, si consideramos la evaluación del proceso legislativo, es a través del análisis

sis de indicadores de efectividad y/o rezago, el que nos permite la evaluación de las tareas que realizan en materia legislativa.

2. Evaluación de la responsabilidad legislativa: Aproximación a la medición de la ética de la responsabilidad legislativa

2.1 ¿Cómo medir la ética de la responsabilidad legislativa de los diputados federales? Propuesta de evaluación empírica: Indicadores de efectividad y rezago legislativo

Para medir la actuación de los Diputados Federales se presentan tres indicadores: índice de efectividad legislativa (IEL), índice de no efectividad legislativa (INEL) y el índice de rezago legislativo (IRL).

El índice de efectividad legislativa (IEL) es un indicador que mide la capacidad de cada Diputado Federal de convertir en ley las iniciativas presentadas. Para obtener el índice de efectividad legislativa (IEL), se analizan las distintas etapas del proceso legislativo que se requieren para que una iniciativa se transforme en ley. De esta forma, la información que se considera para el cálculo del índice son las iniciativas presentadas (IP) y las iniciativas aprobadas (IA). En donde:

$$\text{Índice de efectividad legislativa (IEL)} = \frac{\text{Iniciativas aprobadas (IA)}}{\text{Iniciativas presentadas (IP)}} \times 100$$

De acuerdo con la información contenida en el Sistema de Información Legislativa de la LXI Legislatura, hasta el tercer año de su ejercicio, se han presentado 2,486 iniciativas presentadas, sólo 66 iniciativas han sido aprobadas. (Véase cuadro 5 al final de este documento). El índice de efectividad legislativa es del 2.65%, es decir, de cada 100 propuestas presentadas, al menos 3 son aprobadas. Este valor refleja un nivel bajo de eficiencia de los Diputados Federales, en conjunto, en el proceso legislativo.

El índice de no efectividad legislativa (INEL) es un indicador que mide la incapacidad de cada diputado de convertir en ley las iniciativas presentadas. Para obtener el índice de no efectividad legislativa (INEL), se analizan las distintas etapas del proceso legislativo que se requieren para que una iniciativa se transforme en ley. De esta forma, la información que se considera para el cálculo del índice son las iniciativas presentadas (IP) y las iniciativas desechadas (ID). En donde:

Índice de no efectividad legislativa (INEL) = (iniciativas desechadas (ID)/Iniciativas presentadas (IP)) x 100

De las 2,486 iniciativas presentadas, 145 iniciativas han sido desechadas. El índice de no efectividad legislativa es del 5.83%, es decir, de cada 100 propuestas presentadas al menos 6 son desechadas.

El índice de rezago legislativo (IRL) es un indicador que mide el nivel de rezago la aprobación de las iniciativas presentada por cada diputado, para su conversión en ley. Para obtener el índice de efectividad legislativa (IRL), se considera para el cálculo del índice las iniciativas presentadas (IP) y las iniciativas pendientes (IPe).

Índice de rezago legislativo (IRL) = (Iniciativas pendientes (IPe) / Iniciativas presentadas (IP)) x 100

Finalmente, de las 2,486 iniciativas presentadas, 2,275 iniciativas se encuentran pendientes, de esta forma, el índice de rezago legislativo es del 91.51%, es decir, de cada 100 propuestas presentadas al menos 92 se encuentran pendientes de resolución. Este valor refleja un rezago importante de un número grande de iniciativas que aún quedan en proceso de revisión, discusión y aprobación final.

Los resultados presentados en la sección anterior, corresponden a la evaluación total de las iniciativas presentadas en el pleno de la Cámara de Diputados. Aquí cabe hacer una pregunta. ¿Cuál es la evaluación de la efectividad legislativa de los diputados federales representantes del Estado de Veracruz? De ahí que en la siguiente sección se presenta esta acotación en nuestro sujeto de estudio.

2.2 Caso de estudio: Evaluación de la efectividad legislativa de los diputados federales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión

La acotación que se presenta a continuación en este trabajo, nos permitirá identificar el nivel de efectividad legislativa del trabajo realizado por los Diputados Federales, representantes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como evaluar lo que se ha hecho y en su caso, exigir el cumplimiento de los deberes y funciones conferidas por la Constitución Política, en materia del proceso legislativo.

Es importante señalar que la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura cuenta con 29 Diputados Federales representantes de los distritos y circunscripciones del

Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Su distribución es la siguiente: 69.0% son del PRI, 27.6% del PAN y 3.4% del PVEM. (Véase cuadro 4 al final de este documento). En el cuadro 5, se presenta la asignación y distribución de las comisiones en la que participan los Diputados Federales representantes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de la que se observa que estos se integran en más de una comisión, ya que en promedio participan en 3 comisiones. Aquí cabe la siguiente pregunta: ¿Cuál es el nivel de efectividad legislativa de los Diputados Federales representantes de los distritos y circunscripciones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave? A continuación se muestran los resultados.

Los 29 Diputados Federales que representan a Veracruz, han elaborado y presentado 86 iniciativas, de ellas, 5 son iniciativas aprobadas y 71 iniciativas se encuentran pendientes. (Véase cuadro 6 al final del documento). De la información presentada, se obtiene la siguiente evaluación: El índice de efectividad legislativa (IEL) es del 5.8%, este un indicador mide la capacidad de los diputados de convertir en ley las iniciativas presentadas. Por su parte, el índice de no efectividad legislativa (INEL) es sólo del 11.6%, valor no concluyente, en virtud de número de iniciativas desechados es bajo, frente un índice de rezago legislativo (IRL) del 82.6%.

Es decir, la participación de los diputados federales representantes de Veracruz, muestran un alto valor de rezago de sus iniciativas ya que estas se encuentran pendientes de trámite y/o proceso de revisión. Con el fin de eliminar el sesgo en la interpretación de los resultados, al evaluar la actividad en su conjunto de los Diputados Federales representantes de Veracruz, a continuación se presenta una categorización del índice de efectividad legislativa (IEL), que resulta de evaluar a cada uno de los Diputados Federales, con lo que se obtiene una medición más objetiva de su labor legislativa. De esta forma, en el cuadro 7 se presenta una calificación de la actuación del trabajo legislativo (Véase al final de este documento). Finalmente, la evaluación de los 29 Diputados Federales representantes de Veracruz en la LXI Legislatura arroja los siguientes resultados: 8 Diputados Federales muestran un nivel ineficiente en su labor legislativa, 17 presentan un nivel poco eficiente, 3 muestran un nivel eficiente y solo 1 presenta un nivel muy eficiente.

El resultado obtenido es indicativo del grado de efectividad de los diputados federales de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura. (Véanse cuadros 8, 9, 10 y 11, al final del documento).

Estos resultados no son halagadores, sin embargo, desde una perspectiva más amplia de investigación, el resultado nos invita a buscar correlacionar el resultado obtenido con otros estudios, por ejemplo, para medir el costo/beneficio de la operación de la Cámara de Diputados a la luz de los indicadores obtenidos, y presentar nuevas interrogantes: ¿Cuánto nos cuestan los diputados federales? ¿Es redituable este gasto con la efectividad de su trabajo legislativo? Como se observa, esta nueva interrogante nos plantea un nuevo trabajo de investigación, con una mayor profundidad de análisis, que por el momento se pone a la mesa de discusión académica.

3 Medir para evaluar, evaluar para exigir. una propuesta de acción y exigencia de efectividad legislativa

Bajo el axioma “Lo que no se puede medir, no se puede evaluar”, agregamos “Lo que se puede evaluar, se puede exigir su efectividad”. El resultado de la evaluación del trabajo de los Diputados Federales de la LXI Legislatura, muestran al menos dos resultados importantes:

- I. El índice de efectividad legislativa (IEL) muestra niveles muy bajos, tanto a nivel del pleno de la Cámara de Diputados, como a nivel del grupo de estudio de los Diputados Federales representantes del Estado de Veracruz.
- II. En ambos casos, muestran un índice de rezago legislativo muy alto. De esta forma, la conjunción de estos dos resultados nos permite indicar que bajo las condiciones actuales de operación, compromiso y trabajo político, es posible señalar que no es eficiente el trabajo de los Diputados Federales en la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura. Entonces, ¿cómo mejorar el nivel de efectividad de los diputados federal en el proceso legislativo en la Cámara de Diputados?

El marco propositivo de acción contempla una estrategia simple: medir para evaluar y evaluar para exigir. A continuación se presenta las características de la estrategia planteada.

1. La primera parte de la estrategia ha sido presentada a lo largo de este trabajo, al incorporar indicadores para la evaluación de efectividad legislativa. Con el índice de efectividad legislativa (IEL), el índice de no efectividad legislativa (INEL) y el índice de rezago legislativo (IRL), es posible contar con elementos para medir y evaluar el trabajo legislativo de los Diputados Federal, y como se abordó, se puede

aplicar al conjunto de Diputados Federal, como a cada uno de ellos, con el fin de medir su efectividad legislativa.

2. La segunda parte de la estrategia corresponde a la fiscalización ciudadana. De esta forma, la exigencia del cumplimiento de un deber legal plasmado en la Constitución Política, por parte del electorado, permitirá identificar y delimitar los intereses de partido o parlamentarios, y dirigiendo la tarea de los Diputados Federales al objetivo máximo que es el bien de la Nación.

Conclusiones

Nuestra pregunta de investigación: ¿es eficiente el trabajo de los Diputados Federales en la Cámara de Diputados?, nos lleva a concluir con la evidencia presentada que en términos de la efectividad legislativa, el trabajo de los Diputados Federales de la LXI Legislatura no presentan buenos resultados. El resultado de la evaluación del trabajo de los Diputados Federales de la LXI Legislatura, muestran al menos dos resultados importantes: i) El índice de efectividad legislativa (IEL) muestra niveles muy bajos, tanto a nivel del pleno de la Cámara de Diputados, como a nivel del grupo de estudio de los Diputados Federales representantes del Estado de Veracruz. ii) En ambos casos, muestran un índice de rezago legislativo muy alto. Como alternativa de solución, se plantea la medición y exigencia ciudadana para elevar el nivel de efectividad legislativa. De ello se desprende las siguientes condiciones para buscar una mayor efectividad en el trabajo legislativo.

- I. Evaluar y exigir un mayor nivel de eficiencia en el trabajo de los Diputados Federales, en el cumplimiento de las tareas legislativas y
- II. Lograr un mayor involucramiento de la sociedad para saber si los Diputados Federales están cumpliendo o no con su obligación del deber legal, y en su caso exigirlo, por la vía legal y/o a través de su voluntad ciudadana expresada en el voto, en las elecciones posteriores al contar con información y evaluación que les permita emitir un voto razonado basado en la efectividad legislativa del partido político.
- III. Evaluar a nivel individual, el índice de efectividad legislativa de los diputados y particularmente de los que son elegidos bajo el principio de representación proporcional, ya que como se observa su nivel de eficiencia legislativa es poco eficiente, otorgando con ello, información pertinente para proponer la eliminación de estos representantes ya que no tienen una justificación operativa.

A nivel del proceso legislativo, se pone a la mesa de discusión académica la propuesta de creación de un reglamento respecto a la caducidad de Iniciativas de Ley. Bajo este esquema, y la sistematización de la información relativa con acceso público, para todo proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso, que no obtenga sanción en una de sus Cámaras durante el año parlamentario en que tuvo entrada, se tendrá por caducado y que la ciudadanía tenga acceso al estado de las iniciativas y proyectos de ley que le son de sumo interés. Con esta acción se pretende agilizar el trabajo legislativo y provee incentivos para la profesionalización de los proyectos presentados. Por ello, para que la Nación pueda avanzar, es un requisito indispensable, una participación ciudadana cada vez más comprometida y exigente del cumplimiento de sus derechos, ante sus representantes federales electos.

Referencias bibliográficas

- Berlín Valenzuela Francisco (Coord.) y otros. (1998). Diccionario universal de términos parlamentarios. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura. Comité de Asuntos Editoriales, México. Segunda edición. ISBN 968-842-829-9. Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf consultado el 12 de octubre de 2011.
- Betancour Ma. Cristina y Cubillos Marcela. (1998). Efectividad legislativa: Cómo evaluar al gobierno y a los parlamentarios. Presentado en el panel número 6: Política y políticas públicas, en el 2° Encuentro Sociedad Chilena, 19 de enero de 2011. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Recuperado en: http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Politica_y_Politicas_Publicas/Efectividad_Legislativa_Como_e_valuar_al_Gobierno_y-a-los_Parlamentarios.pdf consultado el 2 de agosto de 2014.
- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. Recuperado de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gpnph.php?tipo=TOTAL
- Casar Pérez. María Amparo (2011). ¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados? Serie: El Uso y Abuso de los Recursos Públicos. Cuaderno de debate Núm. 8 CIDE. México, septiembre 2011. Recuperado de: http://www.researchgate.net/publication/267565388_Cmo_y_cuanto_gasta_la_Cmara_de_Diputados consultado el 2 de agosto de 2014.
- Gamboa Montejano Claudia y Valdés Robledo Sandra. (2006) Proceso legislativo. Estudio de Derecho Comparado de diversos países. LX Legislatura. Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. México, septiembre, 2006. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-16-06.pdf> consultado el 15 de diciembre de 2014.
- Mestre, A. (2006). La ética de la responsabilidad según Robert Spaemann. *Revista Ecclesia*, XX. Número 2, págs, 227-250. Recuperado de: <http://universitas.ups.edu.ec/documents/1781427/1792270/01Religion10.pdf> consultado el 4 de septiembre de 2014.
- Montesquieu. (1906) El espíritu de las Leyes. *Trad. Siro García del Mazo*. Tomo I. Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid. 1906. Recuperado de: <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffama2.us.es%2Fde%2Focr%2F2006%2FespirituDeLasLeyesT1.pdf&ei=756OVKKEIY-UyAS01oDADA&usg=AFQjCNFsHuf6xAHtTqxTjBHnlxWXnAfW8A> consultado el 12 de octubre de 2011.
- Musacchio Humberto. (1989) Gran Diccionario Enciclopédico de México Visual. Tomo III, p. 1428. México.
- Organización de los Estados Americanos. (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA, Caracas, Venezuela. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html> consultado el 12 de octubre de 2011.
- Rhonheimer Martin. (1994) La prospettiva della morale. Fondamenti dell'etica filosofica. Armando, Roma, Italia. Recuperado de: <https://books.google.com.mx/books?id=2iOJ9HSg4EwC&pg=PA4&lpg=PA4&dq=Rhonheimer+Martin.+La+prospettiva+della+morale.+Fondamenti+dell%27etica+filosofica.+Armando,+Roma,+Italia&source=bl&ots=RILO2Ke5>

zU&sig=LFbi7pAkFl6qwVtrLDgtfOjcAKo&hl=es-419&sa=X&ei=mKmOVJ7sNMecyASTxIKI
DA&ved=0CDQQ6AEwBA#v=onepage&q=Rhonheimer%20Martin.%20%20La%20prospe
ttiva%20della%20morale.%20Fondamenti%20dell'etica%20filosofica.%20Armando%2C
%20Roma%2C%20Italia&f=false consultado el 15 de diciembre de 2014.

Sánchez, B., José Antonio. (2012). La ética en la función legislativa. *Revista De La Facultad De Derecho De México, LXII* (258), julio-diciembre, 487-508.

Spaemann Robert (1987) *Ética: Cuestiones fundamentales*, Eunsa, Pamplona.

Weber Max & Mills, C. W. (1958). *From Max Weber : Essays in Sociology* (H. H. Gerth, Trans.).
New York: Oxford University Press, Incorporated.

Weber Max (1959). *Le Savant et le Politique*, Le Monde, París, 10/18.p. 199.

Cuadro 1

Integración de los Diputados Federales, según partido político, en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura.

Distribución porcentual

	Partido político	Integrantes	Participación
	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	240	48.0%
	Partido Acción Nacional (PAN)	142	28.4%
	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	68	13.6%
	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	21	4.2%
	Partido del Trabajo (PT)	13	2.6%
	Convergencia (CONV)	8	1.6%
	Nueva Alianza (NA)	7	1.4%
	Sin partido político (SP)	1	0.2%
	TOTAL	500	100.0%

Fuente: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. Recuperado de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipo=TOTAL

Cuadro 2

Integración de los Diputados Federales por Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, según partido político, representantes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura. Septiembre de 2011.

Partido político	Integrantes	Participación	Distrito	Circunscripción	Total	Distrito	Circunscripción	Total
 Partido Revolucionario Institucional (PRI)	240	48.0%	187	53	240	77.9%	22.1%	100.0%
 Partido Acción Nacional (PAN)	142	28.4%	68	74	142	47.9%	52.1%	100.0%
 Partido de la Revolución Democrática (PRD)	68	13.6%	37	31	68	54.4%	45.6%	100.0%
 Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	21	4.2%	4	17	21	19.1%	80.9%	100.0%
 Partido del Trabajo (PT)	13	2.6%	3	10	13	23.1%	76.9%	100.0%
 Convergencia (CONV)	8	1.6%	1	7	8	12.5%	87.5%	100.0%
 Nueva Alianza (NA)	7	1.4%	0	7	7	0.0%	100.0%	100.0%
Sin partido político (SP)	1	0.2%	0	1	1	0.0%	100.0%	100.0%
TOTAL	500	100.0%	300	200	500	60.0%	40.0%	100.0%

Fuente: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. Recuperado de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipo=TOTAL

Cuadro 3

Iniciativas presentadas por los Diputados Federales por mayoría relativa y de representación proporcional, según partido político, en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

LXI Legislatura

Distribución porcentual

Partido político	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Índice de Efectividad Legislativa	Índice de no Efectividad Legislativa	Índice de Re-zago Legislativo	Índice Total
 Partido Revolucionario Institucional (PRI)	918	850	22	46	2.4%	5.0%	92.6%	100.0%
 Partido de Acción Nacional (PAN)	526	487	14	25	2.7%	4.7%	92.6%	100.0%
 Partido de la Revolución Democrática (PRD)	380	349	14	17	3.7%	4.5%	91.8%	100.0%
 Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	211	196	9	6	4.3%	2.8%	92.9%	100.0%
 Partido del Trabajo (PT)	181	165	2	14	1.1%	7.7%	91.2%	100.0%
 Convergencia (CONV)	53	50	1	2	1.9%	3.8%	94.3%	100.0%
 Nueva Alianza (NA)	203	167	4	32	1.9%	15.8%	82.3%	100.0%
Sin partido político (SP)	14	11	0	3	0.0%	21.4%	78.6%	100.0%

Fuente: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. Recuperado de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gppn.php?tipo=TOTAL

Cuadro 4

Integración de los Diputados Federales por Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, según partido político, representantes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura. Septiembre de 2011.

Partido político	Integrantes	Participación	Distrito	Circunscripción	Total	Distrito	Circunscripción	Total
 Partido Revolucionario Institucional (PRI)	20	69.0%	17	3	20	85.0%	15.0%	100.0%
 Partido de Acción Nacional (PAN)	8	27.6%	4	4	8	50.0%	50.0%	100.0%
 Partido de la Revolución Democrática (PRD)	0	0.0%	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
 Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	1	3.4%	0	1	1	0.0%	100.0%	100.0%
 Partido del Trabajo (PT)	0	0.0%	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
 Convergencia (CONV)	0	0.0%	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
 Nueva Alianza (NA)	0	0.0%	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
Sin partido político (SP)	0	0.0%	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
TOTAL	29	100.0%	21	8	29	72.0%	28.0%	100.0%

Fuente: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. Recuperado de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipo=TOTAL

Cuadro 5

Distribución e integración de Comisiones de los Diputados Federales por Mayoría Relativa y de Representación Proporcional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la Cámara de Diputados. H. Congresos de la Unión. LXI Legislatura.

Comisiones				Total
Agricultura y ganadería	1	0	0	1
Asuntos indígena	2	2	0	4
Atención a grupos vulnerables	3	0	0	3
Ciencia en tecnología	1	0	0	1
Comunicaciones	2	0	1	3
Cultura	2	0	0	2
Defensa nacional	0	1	0	1
Desarrollo rural	1	2	1	4
Desarrollo social	1	2	0	3
Educación pública y servicios educativos	1	0	0	1
Energía	3	2	0	5
Equidad y género	2	0	0	2
Fomento cooperativo y economía social	1	1	0	2
Fortalecimiento al federalismo	0	0	1	1
Función pública	1	0	1	1
Hacienda y crédito público	2	1	1	4
Juventud y deporte	2	0	0	2
Marina	2	1	2	5
Medio ambiente y recursos naturales	1	1	0	2
Participación ciudadana	1	0	0	1
Pesca	2	1	0	3
Población, fronteras y asuntos migratorios	1	0	0	1
Presupuesto y cuenta pública	1	0	0	1
Puntos constitucionales	1	0	0	1
Radio, televisión y cinematografía	2	0	0	2
Recursos hidráulicos	1	2	0	3
Reforma agraria	2	0	0	2
Relaciones exteriores	1	0	0	1
Salud	1	1	0	2
Seguridad pública	0	0	1	1
Seguridad social	0	1	0	1
Trabajo y previsión social	3	0	0	3
Transportes	1	0	0	1
Turismo	1	1	0	2
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	1	0	0	1
Vivienda	1	0	0	1

Fuente: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. Recuperado de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipo=TOTAL

Cuadro 6

Índice de efectividad legislativa de los Diputados Federales por Mayoría Relativa y de Representación Proporcional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la Cámara de Diputados. Según partido político en el H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura.

				Total
Iniciativas presentadas	46	21	19	86
Iniciativas aprobadas	4	1	0	5
Iniciativas deshechadas	8	1	1	10
Iniciativas pendientes	34	19	18	71
Índice de efectividad legislativa	8.7%	4.8%	0.0%	5.8%
Índice de no efectividad legislativa	17.4%	4.7%	5.3%	11.6%
Índice de rezago legislativo	73.9%	90.5%	94.7%	82.6%
Totales	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. Recuperado de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipo=TOTAL

Nota técnica.

El Índice de efectividad legislativa (IEL) es un indicador que mide la capacidad de cada diputado/partido de convertir en ley las iniciativas presentadas. Su fórmula es la siguiente:

- Índice de efectividad legislativa (IEL) = $\frac{\text{Iniciativas aprobadas (IA)}}{\text{Iniciativas presentadas (IP)}} \times 100$

El Índice de no efectividad legislativa (INEL) es un indicador que mide la incapacidad de cada diputado/partido de convertir en ley las iniciativas presentadas. Su fórmula es la siguiente:

- Índice de no efectividad legislativa (INEL) = $\frac{\text{Iniciativas desechadas (ID)}}{\text{Iniciativas presentadas (IP)}} \times 100$

El Índice de rezago legislativo (IRL) es un indicador que mide el nivel de rezago de las iniciativas de cada diputado/partido de convertir en ley las iniciativas presentadas. Su fórmula es la siguiente:

- Índice de rezago legislativo (IRL) = $\frac{\text{Iniciativas pendientes (IPe)}}{\text{Iniciativas presentadas (IP)}} \times 100$

Cuadro 7

Índice de efectividad en el proceso legislativo de los Diputados Federales de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la LXI Legislatura. Septiembre de 2011.

Número de diputados federales según clasificación



Índice	Partido Revolucionario Institucional PRI	Partido Acción Nacional PAN	Partido Verde Ecologista de México PVEM	Total
Muy eficiente	1	0	0	1
Eficiente	2	1	0	3
Poco Eficiente	12	4	1	17
Ineficiente	5	3	0	8
Total	20	8	1	29

Fuente: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. Recuperado de: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipo=TOTAL

Estimaciones propias de acuerdo con la metodología propuesta para el cálculo del Índice de eficiencia en el proceso legislativo (IEL).

Cuadro 8

Diputados Federales de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la LXI Legislatura según índice de efectividad en proceso legislativo con un Nivel Ineficiente Septiembre de 2011.

Partido	Número de Diputados	Porcentaje
	5	62.5%
	3	37.5%
Total	8	100.0%

INDICE DE EFECTIVIDAD LEGISLATIVA: Ineficiente

Nota técnica.

Atendiendo al resultado del Índice de Efectividad Legislativa (IEL) 8 Diputados de la LXI Legislatura representantes de distrito y/o circunscripción del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave mostraron un nivel de efectividad legislativa Ineficiente.

Fuente: Cálculos propios. Con información proporcionada por la Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. LXI Legislatura.

Cuadro 9

Diputados Federales de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la LXI Legislatura según índice de efectividad en proceso legislativo con un Nivel Poco Eficiente. Septiembre de 2011.

Partido	Número de Diputados	Porcentaje
	12	70.6%
	4	23.5%
	1	5.9%
Total	17	100.0%

INDICE DE EFECTIVIDAD LEGISLATIVA: Poco Eficiente

Nota técnica.

Atendiendo al resultado del Índice de efectividad legislativa (IEL) 17 Diputados de la LXI Legislatura representantes de distrito y/o circunscripción del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave mostraron un nivel de efectividad legislativa Poco Eficiente.

Fuente: Cálculos propios. Con información proporcionada por la Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. LXI Legislatura.

Cuadro 10

Diputados Federales de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la LXI Legislatura según índice de efectividad en proceso legislativo con un Nivel Eficiente. Septiembre de 2011.

Partido	Número de Diputados	Porcentaje
	2	66.7%
	1	33.3%
Total	3	100.0%

INDICE DE EFECTIVIDAD LEGISLATIVA: Eficiente

Nota técnica.

Atendiendo al resultado del Índice de efectividad legislativa (IEL) 3 Diputados de la LXI Legislatura representantes de distrito y/o circunscripción del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave mostraron un nivel de efectividad legislativa Eficiente.

Fuente: Cálculos propios. Con información proporcionada por la Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. LXI Legislatura.

Cuadro 11

Diputados Federales de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en la LXI Legislatura según índice de efectividad en proceso legislativo con un Nivel Muy Eficiente. Septiembre de 2011.

Partido	Número de Diputados	Porcentaje
	1	100.0%
Total	1	100.0%

INDICE DE EFECTIVIDAD LEGISLATIVA: Muy Eficiente

Nota técnica.

Atendiendo al resultado del Índice de efectividad legislativa (IEL) 1 Diputado de la LXI Legislatura representantes de distrito y/o circunscripción del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave mostraron un nivel de efectividad legislativa Muy Eficiente.

Fuente: Cálculos propios. Con información proporcionada por la Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Lista de Diputados por Grupo Parlamentario. LXI Legislatura.

ÉTICA EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL

Coordinado por
Juan Ruiz-Ramírez,
Miriam de los Ángeles Díaz Córbo
y J. Carolina Fortuno Hernández

Se terminó de imprimir en los Talleres de
CÓDICE / Servicios Editoriales
en diciembre de 2014.

El tiraje fue de 500 ejemplares más sobrantes.
codice@xalapa.com