

Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo

11 y 12 de noviembre de 2021





SERIE PRAXIS 186

**Primer Congreso Internacional en
Análisis de Impacto Legislativo**

11 y 12 de noviembre de 2021

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C

PRAXIS 186

**Primer Congreso Internacional en Análisis de
Impacto Legislativo. 11 y 12 de noviembre de 2021**

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Alcaldía Cuajimalpa, Ciudad de México

50 81 26 57

www.inap.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.



Consejo Directivo 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

Fernando Álvarez Simán
Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2022-2023

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher
Clicerio Coello Garcés
Jaime Domingo López Buitrón
Adriana Reynaga Morales
Mario Alberto Fócil Ortega
José Martínez Vilchis
Gricelda Sánchez Carranza
David Villanueva Lomelí

Selene Lucía Vázquez Alatorre
Secretaria del INAP

Rafael Martínez Puón
Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Ricardo Corral Luna
Director del Centro de Consultoría en Administración Pública

Luis Armando Carranza Camarena
Director de Administración y Finanzas

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
 José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
 Antonio Carrillo Flores
 Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
 Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
 José Iturriaga Sauco
 Gilberto Loyo González
 Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
 Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
 Alfonso Noriega Cantú
 Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
 Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
 Raúl Salinas Lozano
 Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
 Ricardo Torres Gaitán
 Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

Subdirección de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa

Iván Lazcano Gutiérrez
Aníbal Uribe Vildoso
Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

- | | |
|---------------------------|---|
| Víctor Alarcón Olguín | Universidad Autónoma
Metropolitana - Unidad Iztapalapa |
| Adán Arenas Becerril | Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales de la UNAM |
| Eber Omar Betanzos Torres | Auditoría Superior de la Federación |
| Mariana Chudnovsky | Centro de Investigación y Docencia
Económicas |
| Alicia Islas Gurrola | Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales de la UNAM |
| Yanella Martínez Espinoza | Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales de la UNAM |
| Arturo Pontifes Martínez | Instituto Ortega y Gasset México |
| Arturo Sánchez Gutiérrez | Escuela de Gobierno y
Transformación Pública del ITESM.
Ciudad de México. |

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
INTRODUCCIÓN	13
<i>Silvia Matallana Villegas</i>	
<u>EJE TEMÁTICO 1. Modelos de análisis y evaluación del impacto legislativo y experiencias parlamentarias</u>	17
Las evaluaciones de impacto como insumo para el fortalecimiento de los Poderes Legislativos	17
<i>Ana Gabriela Núñez Pérez y Hasuba Villa Bedolla</i>	
Desempeño legislativo paso previo para el análisis del impacto legislativo. El caso del Congreso subnacional de San Luis Potosí	49
<i>Eleazar Rodríguez Orta</i>	
<u>EJE TEMÁTICO 2. Experiencias de participación ciudadana en el proceso legislativo.</u>	77
Participación ciudadana en los Congresos mexicanos: ¿realidad o sueño?	77
<i>Danitza Morales Gómez, Mónica Cahuantzi Escobar, Martha Fabiola Cortés González y Marco Antonio García Pérez</i>	

Análisis subnacional del impacto de la iniciativa ciudadana en los 32 poderes legislativos en México 111

Pedro Lucio López

EJE TEMÁTICO 3: Impacto legislativo en temáticas sociales, ambientales, económicas, culturales, género entre otras de trascendencia nacional e internacional. 149

Análisis metodológico para la elaboración de un sistema de información sobre legislación local en materia de reconocimiento de derechos LGBTI+ en México 149

José Stalin Muñoz Ayora

Impacto legislativo de la paridad de género en las demandas de mujeres y feministas 177

Gabriela Vargas Flores

EJE TEMÁTICO 4. Desafíos del análisis de impacto legislativo para la mejora de la calidad legislativa 195

Populismo punitivo en México; análisis desde la función legislativa 195

Jesús Alberto López Peñuelas

PRESENTACIÓN

Regularmente el estudio de la administración pública se realiza de manera aislada de otras instituciones políticas o sociales. Principalmente se concentraba en el análisis de las organizaciones públicas y la interacción entre éstas. Sin embargo, las últimas décadas han registrado un cambio notable en esta tendencia.

Con el desarrollo del enfoque de la gobernanza, la administración pública ha comenzado a ser analizada en su relación con otros actores, ya sean empresas privadas que operan en el mercado, u organizaciones de la sociedad civil.

En todo caso, la relación fundamental de la administración pública es la que tiene con el poder legislativo. Las organizaciones que conforman la administración pública actúan gracias a una norma que las crea y les da facultades, que les impone procedimientos y mecanismos de control. Por ello, resulta fundamental para una mejor comprensión de la administración pública el prestar mayor atención a la calidad e impacto del trabajo legislativo.

Por tal motivo, resulta pertinente la publicación del presente número de la Serie Praxis que recupera algunos de las presentaciones expuestas a lo largo de las actividades del Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo realizado los días 11 y 12 de noviembre de 2021 en la sede del Instituto Belisario Domínguez.

Bajo el paraguas de cuatro grandes ejes temáticos como son los modelos de análisis y evaluación del impacto legislativo; las experiencias de la participación ciudadana en el proceso legislativo; el impacto legislativo en temáticas sociales, ambientales, económicas, culturales y género; así como los desafíos del análisis

del impacto legislativo para la mejora de la calidad legislativa; se recuperan siete participaciones de un destacado grupo de investigadores que participaron en la jornada académica.

En los últimos años se ha desarrollado una relación sinérgica entre el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Por tal motivo, representó una satisfacción el poder colaborar en la preparación y organización del evento; así como en poner a disposición del público algunos de estos valiosos trabajos. Esperamos que la presente sea un eslabón más en una larga serie de colaboraciones entre ambas instituciones.

En este sentido, estoy convencido que el presente número de la Serie Praxis resultará de interés y aprovechamiento académico e intelectual para los estudiosos de los programas académicos en administración pública, así como aquellos más cercanos al derecho y la ciencia política. De igual forma, servidores públicos encargados del diseño de políticas y programas públicos, como legisladores podrán encontrar información valiosa para sus respectivos trabajos.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

INTRODUCCIÓN

La evaluación del impacto normativo ha sido reconocida como la forma de introducir metodologías novedosas en el ámbito legislativo para eficientar la calidad de las leyes y favorecer el desempeño parlamentario.

Hasta el momento, la técnica jurídica había sostenido su preeminencia como la disciplina encargada de la estructuración de proyectos de ley, con un énfasis en el uso de un lenguaje apropiado para lograr un mensaje legislativo acertado en establecer una relación comunicativa apropiada entre el legislador y el intérprete.

No obstante, para garantizar la eficiencia y la eficacia de la ley se han desarrollado las metodologías propias de un sistema de evaluación del impacto normativo del poder legislativo que hacen énfasis en la calidad material de la ley. Su objetivo consiste en dotar a los legisladores de elementos para la toma de decisiones que mejoren la calidad normativa, favoreciendo una debida deliberación parlamentaria. A través de las evaluaciones del impacto de las normas, las políticas públicas se pueden formular en las leyes con base en necesidades reales, asegurando su enunciación en una base empírica y objetiva. No se trata de ninguna manera de sustituir la decisión política, ni de obviar el deber parlamentario derivado del carácter representativo de su función, más bien tiene el objetivo de enriquecer el proceso de deliberación. También ofrece la ventaja de asegurar la calidad legislativa mediante el seguimiento de sus efectos, es decir, explora qué sucede con la legislación una vez que ésta es aprobada y entra en vigor. Se encamina a revisar si una pieza legislativa está logrando el efecto deseado atendiendo efectivamente a los objetivos previstos.

Así, los legisladores cumplen una función de monitoreo que determinará si las normas están teniendo una aplicación eficiente y eficaz.

Bien sea durante el proceso deliberativo, o posterior a su aprobación, la evaluación de impacto legislativo es una herramienta para mejorar la calidad de la ley que aún no se ha explorado en el contexto legislativo mexicano. Ha sido desarrollada con éxito en diversos países europeos, inclusive en el Parlamento Europeo, y se empieza a explorar en la rama legislativa de países latinoamericanos.

El Primer Congreso Internacional en Análisis de Impacto Legislativo se llevó a cabo con el propósito de intercambiar experiencias entre varios países aprovechando la modalidad virtual.

El Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez y la Universidad Autónoma de Querétaro, conjuntaron esfuerzos para convocar a expertos de la OCDE, representantes del parlamento europeo y suizo, miembros de la *Westminster Foundation for Democracy*, y expertos académicos de países latinoamericanos con avances en la implementación de la Evaluación de Impacto Legislativo.

Durante el desarrollo del Congreso la interacción y retroalimentación con estos especialistas experimentados en el tema permitió que se abrieran canales de comunicación para apoyar el avance de estas metodologías en el Senado de la República y en los congresos estatales.

Además, el Congreso tuvo como propósito convocar, tanto a expertos académicos, como estudiantes y sociedad civil para difundir los resultados de investigaciones y avances legislativos en el tema de Análisis de Impacto Normativo y su evaluación continua en distintas

fronteras de impacto. Se logró abrir un espacio de reflexión e intercambio de experiencias con un enfoque multidisciplinario, a través de una convocatoria en la que se les invitó a participar mediante la presentación de ponencias para ser sometidas a concurso.

Los ejes temáticos incluyeron los modelos de análisis y evaluación del impacto legislativo y experiencias parlamentarias; las experiencias de participación ciudadana en el proceso legislativo; el impacto legislativo en temáticas sociales, ambientales, económicas, culturales, género, entre otras de trascendencia nacional e internacional y, finalmente, los desafíos del análisis de impacto legislativo para la mejora de la calidad legislativa.

Se presentaron cincuenta y siete ponencias en diversos temas. Sorprendió la variedad de temas donde se mostró especial interés en las experiencias de participación ciudadana en el proceso legislativo, la mejora del desempeño parlamentario, el impacto legislativo en temáticas socioambientales y muy en particular, los temas relacionados con la equidad de género.

La totalidad de estos trabajos presentados al Congreso fueron dictaminados siguiendo un sistema doble ciego (*peer review*). La dictaminación fue realizada por pares académicos expertos, miembros de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Administración de Justicia, Nuevas Tecnologías y Derechos Humanos (REDHITEC).

Los criterios de evaluación incluyeron la claridad en la descripción de la problemática que se aborda en la ponencia, el objetivo o alcance de la misma, la relevancia y pertinencia del tema dentro del Congreso, la articulación coherente entre las estrategias, enfoques, técnicas y metodologías relacionadas con el problema planteado, la claridad argumentativa y originalidad.

Con la finalidad de fomentar y fortalecer la vinculación entre la investigación, el quehacer legislativo y la difusión académica, presentamos en este número de la Serie Praxis las mejores ponencias que se expusieron en el marco del Congreso, esperando que puedan trascender al plano legislativo y administrativo como propuestas para formular políticas públicas, así como potenciales proyectos legislativos.

Silvia Matallana Villegas

Investigadora invitada del Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, bajo la línea de investigación en Análisis de Impacto Legislativo.

EJE TEMÁTICO 1. Modelos de análisis y evaluación del impacto legislativo y experiencias parlamentarias

Las evaluaciones de impacto como insumo para el fortalecimiento de los Poderes Legislativos

**Ana Gabriela Núñez Pérez,
Hasuba Villa Bedolla¹**

Resumen: Las evaluaciones de impacto tienen como una de sus principales aplicaciones conocer, cuantificar y cualificar el efecto que se atribuye a una determinada intervención, así los resultados de la evaluación podrán incidir en la efectividad, toma de decisión, administración de los recursos, generación de evidencia relevante, rendición de cuentas, entre otras. En este sentido, el objetivo de la presente disertación es profundizar sobre las diversas posibilidades que tiene la implementación de las evaluaciones de impacto en el Poder Legislativo, con la finalidad de proyectar la introducción de un sistema de gestión basado en resultados para la actividad legislativa en la Cámara de Diputados, partiendo de la importancia que tiene la integración del conocimiento sobre las instituciones y el comportamiento de los actores que las integran, de esta forma se reflexionará sobre la aplicación del estudio de impacto como mecanismo que permita generar datos, información y conocimiento de los cuales se derive la retroalimentación del aprendizaje para lograr mejores resultados que, a su vez, influyan en la imagen que los congresos proyectan frente a la ciudadanía. Inicialmente, se abordará lo relacionado con las evaluaciones de impacto y sus alcances, en particular la utilidad que tiene para generar información y datos a partir de los cuales se pueden establecer las bases para diseñar y poner en práctica herramientas de monitoreo y diagnóstico que, al

¹ Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, México.
anagabriela.nunez@diputados.gob.mx hasuba.villa@diputados.gob.mx

mismo tiempo, deriven en un esquema institucional de gestión basada en resultados para lograr inicialmente una mejora de procesos, capacidades y resultados al interior de la Cámara de Diputados, lo cual más que ser un resultado per sé, habrá de ser una herramienta constante que permita el impacto de los productos derivados del trabajo legislativo en la ciudadanía y en la resolución de problemas públicos. Adicionalmente, como parte del desarrollo de la exposición se mencionará la estrategia *Better parliaments, stronger democracies*, a fin de reflexionar sobre algunos de los aspectos que la misma considera como ventajas competitivas para los parlamentos que la instrumenten, de modo que se contrasten los elementos propuestos con los desarrollados previamente lo que permitirá enriquecer la exposición.

Palabras Clave: Evaluaciones de impacto, Efectividad, Calidad legislativa, Gestión parlamentaria, Mejores parlamentos.

Impact assessments as an input for strengthening the Legislative Branches

Abstract: One of the main applications of impact assessments is to know, quantify and qualify the effect attributed to a given intervention, so that the results of the evaluation may have an impact on effectiveness, decision making, resource management, generation of relevant evidence, accountability, among others. In this sense, the objective of this dissertation is to go deeper into the various possibilities of implementing impact evaluations in the legislative branch, with the purpose of projecting the introduction of a results-based management system for legislative activity in the Chamber of Deputies, this will reflect on the application of impact evaluation as a mechanism to generate data, information and knowledge that will lead to learning feedback that will make it possible to achieve better results, which in turn will have an impact on the image that the congresses project to the citizens. Initially, impact evaluations and their scope will be addressed, highlighting their usefulness in generating information and data from which the basis can be established to design and implement monitoring

and evaluation tools that in turn lead to an institutional results-based management scheme to initially achieve an improvement in processes, capacities and results within the Chamber of Deputies, which rather than being a result per se, will have to be a constant tool that allows the products derived from legislative work to have an impact on citizens and on the resolution of public problems. Additionally, as part of the development of the presentation, mention will be made of the strategy “*Better parliaments, stronger democracies*”, in order to reflect on some of the aspects that it considers as competitive advantages for the parliaments that implement it, in order to contrast the proposed elements with those previously developed, which will enrich the presentation.

Keywords: Impact assessments, Effectiveness, Legislative quality, Parliamentary management, better parliaments.

Introducción

Las tendencias actuales de la sociedad sobre la forma en la que se interactúa, así como la manera en la que se genera y consume información, han traído consigo innumerables cambios en la composición social incidiendo también en el comportamiento político de los individuos y los Estados, ante una sociedad con mayor información disponible surge también el creciente cuestionamiento que realizan los ciudadanos, particularmente cobran vigencia los planteamientos críticos sobre la capacidad del Estado para demostrar eficacia en la consecución de sus fines, lo anterior impacta en las funciones principales del Estado: ejecutiva, legislativa y judicial. De esta forma, así como existe un creciente interés crítico y de cuestionamiento al sector público, también existe una tendencia hacia un mayor involucramiento por parte de los ciudadanos en las decisiones públicas, es así que las instituciones públicas no sólo están frente a la vigilancia de lo que se hace, sino de cómo se hace y de que la actuación tenga resultados que redunden en beneficio de la sociedad.

Ante tal panorama la respuesta del Estado ha sido generar pautas para brindar cada vez más información y de mayor calidad sobre el ejercicio de sus funciones, a partir de la implementación de herramientas y acciones como la transparencia y el gobierno abierto, con lo que se pretende abatir la idea de Estados irresponsables e ineficientes. No obstante, estas herramientas parecen resultar insuficientes ante la necesidad de legitimar a las instituciones públicas, por lo que la información que se genera derivada de la rendición de cuentas, la cultura de transparencia y el gobierno abierto, deberá constituir el fundamento para generar procesos que permitan al Estado satisfacer de mejor manera las necesidades de los ciudadanos y una mayor efectividad en los servicios y programas que oferta.

El Poder Legislativo no se encuentra exento de las nuevas y crecientes demandas sociales, particularmente en los sistemas bicamerales representados por órganos robustos y con un entramado legal complejo, es importante que se posicione la importancia del trabajo legislativo y que se logren resultados que se puedan medir y de los que se pueda dar cuenta a la ciudadanía; en este sentido es importante considerar ejercicios de evaluación para encontrar soluciones satisfactorias a los problemas fundamentales del ejercicio legislativo.

Entre dichos ejercicios se encuentran las evaluaciones de impacto que tienen diversas posibilidades de diseño, instrumentación y aplicación lo que las convierte en una herramienta fundamental para aportar información relevante para la toma de decisiones en el ámbito público; no obstante, estas evaluaciones, por cuanto hace a la actividad gubernamental, se han centralizado en la rama ejecutiva del gobierno; sin embargo, en el concierto internacional es una herramienta que ha comenzado a asociarse a la función legislativa.

En esta línea, la presente disertación tiene por objeto explorar el valor y utilidad de las evaluaciones de impacto en el ámbito legislativo, en tanto que estas no sólo permiten dar cuenta de los resultados, sino también generar evidencias que aportan información sobre lo que funciona, lo que no funciona, lo que debe persistir y lo que se puede corregir. Si bien los resultados que se exponen son parte de un acercamiento a nivel exploratorio del tema, éstos permitirán sentar las bases para abrir la discusión sobre su importancia y posibilidades de implementación, a partir de la revisión de un ejercicio comparativo entre latitudes en las cuales ya se emplea la evaluación en la rama legislativa.

Una parte fundamental de lo que se muestra radica en las posibilidades que tiene la puesta en práctica de una evaluación de impacto al interior de los congresos, bajo la premisa de fortalecer su funcionamiento interno para la mejora de procesos y esquemas de gestión que pueda incidir en el papel que desempeña el Poder Legislativo frente a la sociedad, es decir, se busca encontrar en la evaluación de impacto una herramienta para mejorar el desempeño interno del congreso para lograr que éste se traslade a los resultados que se dan frente a la ciudadanía.

La ponencia se estructura en tres grandes apartados, inicialmente se aborda lo referente a las evaluaciones de impacto de manera general, lo que permitirá introducir al ejercicio comparado en el que se exploran los casos en los que la evaluación se ha convertido en un ejercicio ordinario en los parlamentos, tomando como referencia el caso de algunos parlamentos europeos con especial énfasis en el de Francia que, derivado de una reforma en la primera década del siglo XXI, elevó a rango constitucional la evaluación de impacto asociada a las función legislativa. A partir de lo anterior, se ofrecen algunos resultados iniciales sobre las posibilidades de diseñar e instrumentar evaluaciones de impacto al interior y exterior de los congresos.

Evaluaciones de impacto

Si bien el propósito de la exposición es dar cuenta de las evaluaciones de impacto, resulta importante recuperar la importancia de evaluar. Por tanto, se señala en primer término el concepto evaluación como una herramienta orientada a la acción para mejorar, tanto las actividades en marcha como la planificación, programación y toma de decisiones futuras. En este sentido, de conformidad con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

La necesidad de evaluar las acciones del Estado en los países de América Latina surge de tres tipos de situaciones: (i) la importancia de introducir mayor racionalidad en los ajustes o correcciones fiscales, lo que supone un adecuado conocimiento de las actividades del sector público y de su impacto para efectuar los recortes de manera diferenciada y según prioridades bien establecidas; (ii) el alto costo político que pagan los gobiernos cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en los programas públicos; (iii) la mayor demanda de transparencia y de responsabilidad por parte de sociedades más democráticas. (Wiesner, 2000, p. 5.)

Si bien es cierto que los objetivos de la evaluación señalados anteriormente parecieran obedecer a la disciplina de las políticas públicas, también lo es que tales propósitos se adaptan a la utilidad de la evaluación en sí misma, ya que el aprendizaje que se obtiene de la experiencia de la evaluación permite mejorar considerablemente cualquier proceso o actividad de la vida pública, máxime cuando se trata de actividades que repercuten en la vida cotidiana de los ciudadanos.

De esta forma, la evaluación implica organizar diferentes elementos e indicadores, propios de la

naturaleza de la actividad a evaluar, con el objetivo de llevar a cabo una valoración, cuantitativa o cualitativa, que dé cuenta de la capacidad organizacional, institucional y/o administrativa para poder cumplir sus objetivos, transformando dicha capacidad en resultados.

Ahora bien, a fin de identificar las diversas posibilidades de las evaluaciones de impacto, en primer término es importante identificar algunos aspectos generales de la misma, señalar de forma concreta qué se entiende por tal herramienta y cuáles son algunas características de la misma, así como esbozar lo que se requiere para su diseño e instrumentación. En primer término, se señala que, de acuerdo con Patricia J. Rogers (2012), “la evaluación de impacto investiga los cambios que provoca una intervención” (p. 2). Lo anterior, sin importar que los resultados sean positivos o negativos o bien sean los esperados o se hayan generado hallazgos inesperados.

Otra perspectiva para entender las evaluaciones de impacto es la establecida por el Banco Interamericano de Desarrollo (s.f.) que las define como: “un tipo particular de evaluación que intenta responder a preguntas sobre causa y efecto”. Esta definición resulta particularmente relevante porque permite distinguir la evaluación de impacto de otras formas de evaluación, pues se entiende ésta como aquella que se ocupa de conocer y reconocer los efectos causales de una decisión pública, y su utilidad radica en que los resultados propios del ejercicio de evaluación son relevantes, ya que generan evidencia e información para contrarrestar las implicaciones negativas de la acción pública, cuando es el caso, o bien para determinar si se requiere replantear la estrategia o bien se debe seguir implementando la decisión pública seleccionada para la resolución de problemas.

Ahora bien, de acuerdo con la Asociación Internacional de Evaluación de Impactos (s.f.) la herramienta es entendida como “el proceso de identificar las consecuencias futuras de una acción actual o propuesta”, esta definición permite identificar la naturaleza dual de la misma, puesto que puede ser un instrumento capaz de prospectar o bien uno que arroje resultados que permitan corregir, reformular o descartar alguna acción pública.

Otra aportación para comprender las evaluaciones de impacto es la proporcionada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005) que señala:

La evaluación de impacto es un tipo de evaluación sumativa. El Banco Mundial (2003a) define la evaluación de impacto como la medición de los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específica. Su propósito general es determinar la efectividad de las políticas, programas o proyectos ejecutados (Patton, 2002). (Navarro, 2005, p. 17).

A partir de la anterior definición se establece que la evaluación de impacto tiene como uno de sus propósitos fundamentales la mejora y puede realizarse antes o después de cualquier intervención o ejecución, de tal manera que si la evaluación de impacto se realiza *ex-ante* arrojará la suficiente información para la formulación y trazo de objetivos, costos y posibles implicaciones con lo cual se podrán realizar ajustes antes de instrumentar, mientras que si se realiza *ex-post* permitirá medir la incidencia que se tuvo en relación al objetivo y los resultados obtenidos, lo cual aportará información que facilitará generar una nueva toma de decisiones más informada. Sin importar el momento en el que se instrumente esta evaluación su énfasis se

concentra en la magnitud de los cambios que se puedan generar a partir de la intervención, lo que se tendrá un conocimiento directo sobre el efecto que se generó, es decir, se podrá determinar una correlación directa entre la causa y la consecuencia o efecto para saber qué es lo que puede atribuirse a la implementación.

De esta forma, se establece que la evaluación de impacto es una de las diversas formas de evaluación que existen; sin embargo, ésta se distingue porque destaca la importancia de la evidencia, el monitoreo y la posibilidad de combinar con otros tipos de evaluación. Es así que, de acuerdo con Morra y Rist (2009) este tipo de evaluación responde a preguntas que asocian las causas con los efectos, se centran las posibilidades que tiene la intervención en determinada situación para generar resultados concretos. Al respecto Gertler, Martínez, Pemand, *et al.*, señalan que

Las evaluaciones de impacto constituyen un tipo particular de evaluación que pretende responder a una pregunta específica de causa y efecto: ¿Cuál es el impacto (o efecto causal) de un programa en un resultado de interés? Esta pregunta básica incorpora una dimensión causal importante. Se centra únicamente en el impacto, es decir, en los cambios directamente atribuibles a un programa, una modalidad de programa o una innovación de diseño. (2017, p. 9.)

Por tanto, no debe perderse de vista que la pregunta fundamental a la que responde la evaluación de impacto está enfocada a responder el impacto o el efecto de un programa, proyecto o intervención sobre un objetivo específico. Es así que la evaluación de impacto mide la incidencia y establece la causalidad entre dos situaciones, de esta manera...

Todos los métodos de evaluación de impacto plantean alguna forma de pregunta de causa y efecto. El enfoque para abordar la causalidad determina las metodologías que se pueden utilizar. Para estimar el efecto causal o el impacto de un programa en los resultados, cualquier método de evaluación de impacto elegido debe estimar el llamado contrafactual, es decir: cuál habría sido el resultado de los participantes del programa si no hubieran participado en el mismo. (Gertler, Martínez, Pemand, et al., 2017, p. 9.)

Ahora bien, toda vez que se ha precisado qué es una evaluación de impacto se señala que su diseño e instrumentación pueden cobrar diferentes formas, aun cuando se ha precisado que su utilidad se basa en el entendimiento de causas y efectos, el tipo de metodología que se establezca en el diseño de la evaluación deberá guardar correspondencia con el tipo de proyecto e intervención que se realice, así como el alcance que se pretenda tener con el ejercicio de la evaluación. Derivado de lo anterior, se mencionan algunos métodos para instrumentar una evaluación de impacto:

- 1. Marco lógico:** se emplea un formato “que utiliza una matriz de 4x4. Las cuatro filas son actividades, productos, propósito y objetivo general, y las cuatro columnas son una descripción narrativa, indicadores objetivamente identificables (OVI), medios de verificación (MoV) y suposiciones.” (Rogers, 2012, p. 8.)
- 2. Cadena de resultados:** este método implica crear cuadros en los que se establezca la intervención como una “secuencia de insumos, actividades, productos, resultados a corto plazo, resultados a largo plazo e impactos.” (Rogers, 2012, p. 8.)

-
3. **Teoría de cambio:** en este formato, se representa “una serie de resultados intermedios que conducen a los impactos deseados finales.” (Rogers, 2012, p. 8.)
 4. **Mapeo de resultados:** este método busca identificar actores clave y/o población objetivo para posteriormente “enunciar aquello que necesitan realizar estos socios y cómo la intervención puede buscar influenciarlos” (Rogers, 2012, p. 8.)

Sin importar el método que se diseñe e instrumento resulta fundamental considerar que requiere y genera evidencia, para lo cual la información será componente principal de la implementación de la herramienta. De tal suerte que la transformación de datos en información será clave al momento de tomar este tipo de ejercicios como un aspecto clave para la toma de decisiones.

Finalmente, como parte de la aproximación general al conocimiento de las evaluaciones de impacto se señalan algunos aspectos importantes sobre la utilidad de las mismas, entre los cuales se destaca que son útiles para:

1. Tomar una decisión respecto a continuar o no con la ejecución y/o diseño de un proyecto, acción o intervención.
2. Aprendizaje sobre una implementación pasada para replicarla en un futuro o bien para probar una intervención y determinar si amerita continuar, rediseñar o descartar.
3. Adaptar una acción o intervención que ha resultado exitosa en otro contexto.

-
4. Para dar cuenta cómo se están ejerciendo los recursos y si corresponden al objetivo para el que fueron destinados.
 5. Para dar cuenta a la población objetivo de los resultados que se persiguen con la puesta en práctica de una intervención o proyecto, así como para determinar los beneficios y sus alcances o bien para identificar por qué no hay beneficios y cómo puede replantearse el proyecto o la intervención.

Una vez que se ha realizado la revisión de las evaluaciones de impacto no puede negarse la utilidad de las mismas, aun cuando también se reconocen como ejercicios complejos y costosos; no obstante, sin importar que los resultados que arroje sean positivos o negativos la evidencia será valiosa y podría utilizarse en la toma de decisiones, por tanto, es a partir de dicha utilidad que se puede reconocer el alcance y potencial de las mismas; ante ello subyace la idea de que este tipo de evaluación representa una inversión valiosa, pues se optimiza la posibilidad de comprender la efectividad de la intervención o acción aplicada.

Vale la pena destacar que la evaluación de impacto se ha asociado a las políticas o programas instrumentados desde la rama ejecutiva del gobierno; sin embargo y como se ha señalado, el alcance de éstas se puede trasladar a las diversas funciones públicas, con especial relevancia para el Legislativo, particularmente por cuanto hace a diversos parlamentos en Europa que han comenzado a instrumentar este tipo de evaluación como se expondrá en el apartado siguiente.

Perspectiva comparada de la evaluación de impacto

A fin de explorar algunos modelos de evaluación de impacto y sus potencialidades en la práctica parlamentaria o legislativa se empleó el método comparativo que, de acuerdo con Collier, permite “agudizar nuestro poder de descripción, y juega un papel fundamental en la formación de conceptos, enfocando similitudes sugestivas y contrastantes entre casos.” (1992, p. 7.). Se optó por esta metodología, en tanto que “facilita la comprensión gruesa y otras formas de comprensión interpretativa y logra profundidad analítica en el enfoque orientado al caso planteado” (Ragin, Howard, 1992, p. 12.). Al utilizar este método se puede dar cuenta de las afinidades y disparidades entre lo que se busca estudiar, a fin de que éstas no se queden en el plano filosófico, sino que puedan extenderse a otros innumerables aspectos del análisis político, desde la formación de conceptos y estrategias de comparación a las formas de explicación, en el caso de la presente ponencia a las descripciones de la instrumentación y utilización de las evaluaciones de impacto en los parlamentos y congresos.

Antes de iniciar con la exploración de los casos seleccionados en el ejercicio comparativo, es preciso realizar una acotación respecto a la utilización de la evaluación en los congresos y particularmente de la de impacto. De ahí que, cuando se piensa en las nociones de evaluación y el Poder Legislativo se piensa también en la evaluación de las y los legisladores o parlamentarios y en la de la ley, aunque en la mayoría de los casos se define como un conjunto de ejercicios aislados y descriptivos; ello, en virtud de que no se ha asociado el Poder Legislativo con un mecanismo de planeación, sea por resultados o por objetivos, que permita contrastar su actuación conforme a un referente inicial, lo anterior es un requisito *sine qua non* para lograr que la evaluación

de impacto se convierta en una herramienta útil puesto que, como se verá más adelante, la propuesta de lo que aquí se expone es la posibilidad de instrumentarla como una parte ordinaria del Poder Legislativo no sólo en las tareas vinculadas al propio proceso de generación y definición de leyes, sino a las diferentes funciones que se ejecutan por este poder, así como a su forma de organización interna con miras a su fortalecimiento.

En primer término, se explora el caso de la Unión Europea que dentro de su propio proceso legislativo contempla la realización de evaluaciones de impacto. Cabe recordar que, en cuanto a la Unión Europea, el *corpus iuris* que emite se da con arreglo a los tratados que sustentan a la propia Unión, de lo cual se desprende que tienen ámbitos de competencia específicos sobre los que puede aprobarse una legislación y no todos los actos adoptados son de corte legislativo. Dado que se ha precisado que de la Unión Europea emanan tanto actos legislativos como no legislativos, se establece que las evaluaciones de impacto están asociadas al proceso de construcción de leyes por lo que se circunscriben a dicho ámbito.

Las evaluaciones de impacto son parte del programa *Legislar mejor* que, de acuerdo con la propia Unión Europea, “garantiza un proceso legislativo de la UE transparente y basado en datos concretos, que tiene en cuenta las opiniones de aquellos a los que podría afectar” (Unión Europea [UE], 2021). Con ello se busca la eficiencia en este proceso y correspondencia con el de formulación de políticas enmarcadas en el cuerpo normativo, esto es especialmente relevante en cuanto que a través de las evaluaciones de impacto se conjugan, tanto el proceso legislativo como el ciclo de formulación de políticas, de manera que lo mismo el entramado legal que la formulación de acciones públicas se acompañan, desde el diseño hasta el monitoreo y la evaluación.

Es así que, como parte del programa en cuestión, se busca, entre otros:

- Integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, a fin de garantizar que las propuestas legislativas contribuyan a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.
- Mejorar la manera en que una mejor legislación aborda y apoya la sostenibilidad y la transformación digital.
- Integrar la prospectiva estratégica en la formulación de políticas para garantizar su adecuación al futuro, por ejemplo, teniendo en cuenta las nuevas grandes tendencias en los ámbitos ecológico, digital, geopolítico y socioeconómico.
- Evaluar si la legislación de la UE, las políticas y los programas de financiación están dando los resultados esperados al mínimo coste posible. (Unión Europea [UE], 2021)

Así, la evaluación es una parte fundamental del proceso legislativo; por un lado, implica un constante balance y mejoramiento de la legislación existente y, por el otro, establece la necesidad de formular evaluaciones de impacto, las que por ser la materia de lo que aquí se expone se analizarán a la luz de la propia agenda establecida con el objetivo de legislar mejor. Cabe señalar que para la Unión Europea esta agenda es una prioridad, pues supone que el diseño de la legislación sea acorde a los objetivos de la misma, para que éstos se cumplan de forma más eficiente y eficaz.

En el contexto de la Unión Europea, una evaluación de impacto debe identificar y describir el problema a abordar, establecer objetivos, formular opciones de política, estimar los impactos de estas opciones y describir cómo se monitorearán los resultados esperados. Asimismo, permite identificar si la futura acción legislativa o no legislativa de la UE se justifica y cuál es la mejor forma de diseñar dicha acción para lograr los objetivos políticos deseados. Ahora bien, el resultado del ejercicio se plasma en un informe de evaluación de impacto que debe acompañar al proceso legislativo y que debe incluir una descripción de:

- a) Los impactos ambientales, sociales y económicos, incluidos aquellos en las pequeñas y medianas empresas y la competitividad, así como una declaración explícita si alguno de ellos se considera insignificante;
- b) Quiénes se verán afectados por la iniciativa y cómo
- c) La estrategia de consulta y los resultados obtenidos de ella. (Unión Europea [UE], 2021)

Aunque no se trata de un documento que pueda tomarse como un requisito más para emitir una ley, sino más bien el producto de una operación paralela al propio proceso legislativo, pues para que el informe sea valorado su calidad debe ser verificada por el Comité de Control Reglamentario, que es un organismo independiente. Una vez que se cuenta con el aval de esa instancia, los informes se publicitan y son enviados a los legisladores de la UE, el Parlamento y el Consejo, para que los consideren mientras deciden si adoptan la ley propuesta.

Es importante señalar que la evaluación de impacto mantiene su vigencia y se instrumenta no sólo de forma inicial, acompañando a la propuesta de ley, sino también se publicita la apreciación existente y se formulan nuevas valoraciones para ir acumulando evidencia a lo largo del proceso legislativo, es decir, una vez que se da el análisis inicial de la ley la evaluación de impacto inicial se hace pública para que se emitan las opiniones al respecto, posteriormente se suma otra que se realiza a partir de la consulta específica a las partes interesadas sobre los aspectos claves de la propuesta legislativa. Destaca que hasta este punto no se ha hecho pública la propuesta de ley, únicamente se ha dado a conocer la evaluación de impacto inicial y se sumarán los resultados de la evaluación específica con las partes afectadas. Una vez que se ha recabado toda la información y ya que la Comisión de la UE ha determinado que cuenta con los elementos de análisis suficientes, entonces se hace pública la propuesta legislativa, acompañada de su informe de evaluación de impacto y todos los ejercicios que implica acumulados, con lo que los ciudadanos y las partes interesadas tienen otra oportunidad de enviar sus comentarios sobre la propuesta, para finalmente remitirlos a los legisladores de la UE y continuar con el propio proceso legislativo.

Lo aquí vertido, sin duda, constituye una síntesis concreta a la cual escapa la complejidad de la implementación de las evaluaciones de impacto en la UE, mismas que se caracterizan por un procedimiento definido, exhaustivo e integral. Sin embargo, se cumple el propósito de traer a la reflexión una experiencia con resultados positivos, medibles y verificables. Antes de abordar los otros casos sobre la implementación de las evaluaciones de impacto se resalta que al momento de realizar estos ejercicios, la Unión Europea ha tenido claro que la base para evaluar es considerar una mejor legislación y una regulación de calidad, en el entendido de que ésta consiste en reglamentar sólo cuando sea

necesario y de manera proporcionada, para lo cual se tienen los principios básicos de:

- Subsidiariedad (no intervención de la UE cuando los países que la integran pueden abordar un problema de manera eficaz) y
- Proporcionalidad (la acción de la UE no excede lo necesario para alcanzar los objetivos), cuando se examinan las políticas en las evaluaciones de impacto.

Un caso que respalda no sólo el modelo teórico de la evaluación de impacto, sino en la práctica con algunos resultados que se han ejecutado es Francia, país que formuló y aprobó una modificación normativa que implicó acompañar los proyectos de ley con una evaluación de impacto, tal reforma se realizó bajo el supuesto de que imponer el requisito de un estudio de esta índole permitiría ayudar a mejorar el papel legislativo del Parlamento de dos maneras:

- a) Con una mayor y mejor información acerca de las consecuencias y previsiones de los proyectos propuestos por el Gobierno y
- b) Con una herramienta de seguimiento de las acciones gubernamentales.

De esta forma destacan dos utilidades de la evaluación de impacto, una mayor calidad en el proceso legislativo y el fortalecimiento de la función de control inter pares.

No obstante, en el propio caso de Francia, se ha advertido un problema relacionado con la instrumentación de los estudios de impacto y es que el papel del Poder Legislativo en su elaboración e instrumentación se ha visto desplazado por el Ejecutivo; de hecho, todo el

proceso está marcado por la ausencia de intervención parlamentaria, por lo que esos estudios parecieran ser un monopolio ejercido por el Poder Ejecutivo. Se destaca de manera especial esta situación porque es una de las grandes barreras a superar, casi de forma generalizada en todo el orbe, puesto que al Poder Legislativo no se le ha vinculado con la capacidad para formular, instrumentar y desarrollar una evaluación de impacto.

Sobresale, de forma particular, el caso de Francia pues a raíz de las reformas realizadas entre 2008 y 2009 quedó establecido, a nivel constitucional, que todos los proyectos de ley deben acompañarse de una evaluación de impacto; de acuerdo con la Ley Orgánica N° 2009-403, Artículo 11, el estudio de impacto debe incluir cuando menos los objetivos previstos en el proyecto de ley, las opiniones posibles en respaldo de la intervención de las nuevas reglas jurídicas y exponer la motivación para el requerimiento de una nueva legislación.

De acuerdo con Zeineb Letaief:

Los estudios de impacto son, por tanto, un elemento de garantía del objetivo de accesibilidad e inteligibilidad de la ley y tenderían a incrementar la coherencia y sencillez del ordenamiento jurídico.
([traducción libre] 2016, p. 439)

Lo anterior resulta relevante en tanto que, justamente, la propuesta de los estudios de impacto en la legislación francesa es posterior a la determinación de realizar evaluaciones de impacto en la Unión Europea, con lo que su instrumentación conjuga la expresión de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, mientras que en el caso de Francia se reconoce a la evaluación de impacto como un conjunto de pasos lógicos a seguir cuando se preparan propuestas legislativas; de igual modo se ve como un mecanismo a

través del cual se recopila información sobre las ventajas y desventajas de las posibles opciones políticas para los responsables políticos (valga la redundancia), mediante un examen de sus impactos potenciales; mientras que en el caso de la Unión Europea también se insiste en la naturaleza complementaria de los estudios de impacto que en ningún caso deben reemplazar a los procesos de toma final de decisiones, por lo que la elaboración de los estudios de impacto debe realizarse antes de la elaboración del texto e incluso antes de la toma de decisiones para recurrir a la normativa.

En este sentido, para precisar la importancia de los estudios de impacto en Francia, se considera lo establecido por Anne-Sophie Denolle quien señala que:

...en pocas palabras, se puede definir como un estudio para evaluar las consecuencias de un proyecto para ver si merece ser implementado. Esta evaluación tiene un doble interés: permitir que el iniciador del proyecto lo mejore, pero también permitir que el decisor final tenga todos los elementos necesarios para tomar una decisión informada.
([traducción libre] 2011, p. 500).

En el caso de Francia, al reformar la Constitución se estableció un control entre poderes que permite mantener una interacción entre el marco normativo y las políticas públicas, ya que al conferir al parlamento la realización de evaluaciones de impacto éstas no sólo deberán acompañar la formulación de iniciativas de ley, sino también el parlamento estará facultado para evaluar y controlar la formulación de políticas con lo cual se podrá incidir en la toma de decisiones, la evaluación relacionada con las políticas públicas se realiza a través del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*.

Es así que la selección del caso francés permitió dar cuenta de la coexistencia de la legislación de la UE y la legislación nacional, en relación a la evaluación de impacto como una herramienta que no sólo repercute en la ley y su calidad, sino también en las funciones de control entre los distintos poderes de gobierno, asimismo es un caso significativo dado que en Francia los estudios de impacto no son nuevos, su aparición se reconoce en la década de 1960, aplicándose exclusivamente a asuntos ambientales. Originalmente debían llevarse a cabo en relación con proyectos de desarrollo o estructuras que pudieran tener un impacto significativo en el medio ambiente natural. Lejos de ser perfectos en su versión original, los estudios de impacto han sido enriquecidos y mejorados.

Ahora bien, se reflexiona de forma sucinta sobre la estrategia de la Inter-Parliamentary Union (IPU) 2012-2017 “*Better parliaments, stronger democracies*”, que si bien no es propiamente un modelo de evaluación de impacto, sí perfila la utilidad de la misma al interior de los parlamentos como parte de su gestión; esta estrategia resulta interesante en tanto asocia la importancia de evaluar al Legislativo para determinar prioridades y desarrollar los medios para contar con un Parlamento sólido y fortalecido orientado a mejorar su gestión operativa.

La estrategia consta de tres pautas de orientación con ejes de actuación concretos entre los que se distinguen reforzar la democracia por medio de los parlamentos, así como mejorar la gestión operativa, la gobernanza y el control interno. Se hace énfasis en tales pautas en virtud de que se pretende destacar la importancia de la evaluación como herramienta de mejora de la administración parlamentaria, a fin de contar con los medios idóneos disponibles para lograr obtener resultados positivos en materia de representatividad, transparencia, responsabilidad y eficacia del Parlamento.

La IPU establece que:

Los parlamentos son la piedra angular de la democracia. Necesitan contar con la capacidad y los medios necesarios (sic) para llevar a cabo las funciones que le confiere la constitución. Deben encarnar los valores democráticos fundamentales en la labor que realizan (IPU, 2012, p. 11.)

De esta forma, al tener presente la importancia de la función legislativa se puede promover el establecimiento de criterios y directrices para que los parlamentos

...evalúen su propia actuación sobre la base de esos criterios y creará un mecanismo de examen del desempeño parlamentario... (Ídem, p. 12.)

Por ende, la estrategia para tener mejores parlamentos radica en que si se quieren resultados hacia el exterior debe existir un Poder Legislativo que funcione eficientemente, de esta manera la evaluación a su interior permitirá

...ayudar a los parlamentos y a sus miembros a evaluar el desempeño de estos órganos de gobierno, tomando como referencia criterios ampliamente aceptados para definir un parlamento democrático. (Unión Interparlamentaria, 2008, p. 5.)

Derivado de un primer ejercicio de evaluación se podrá establecer una agenda de prioridades para el desarrollo del Parlamento, a fin de trazar una ruta crítica que permita fortalecer su eficacia.

Es probable que en este punto de la revisión se perfila la duda sobre la correlación que guarda la evaluación de impacto de la legislación y la evaluación de impacto del órgano Legislativo, puesto que pudieran correr de manera paralela y una no requiere de la otra para poderse implementar; sin embargo, la hipótesis de esta investigación es que un Poder Legislativo modernizado, fortalecido, organizado y orientado hacia la mejora de la gestión es una base importante para poder instrumentar un esquema de evaluación de impacto de la legislación, que no sólo podrá quedarse en la propia función legislativa, sino que podrá alcanzar las demás funciones ejercidas por los poderes legislativos. En este sentido, al poner en marcha la evaluación de impacto al interior de la gestión parlamentaria será posible revisar las prácticas fundamentales que influyen en la relación costo-eficacia, eficiencia y rendición de cuentas, así como transparencia y canales de interacción con la ciudadanía. Ello favorecerá la actualización de sistemas y procedimientos de gestión, en particular en la esfera de los recursos humanos, los sistemas financieros y las comunicaciones, es decir, se estará frente a un Legislativo orientado para servir mejor.

Como ejemplo de la posibilidad de que la implementación de la evaluación de impacto repercuta tanto en el diseño de la legislación como en la organización del Legislativo; además, podría desarrollarse un sistema que propicie, mediante el uso de desarrollo tecnológico, someter a consideración de la ciudadanía la argumentación de la propuesta legislativa y el estudio de impacto que la acompañe, previamente sustentada en un mecanismo de funcionamiento que fue producto de la instrumentación de buenas prácticas de gestión interna instauradas, a partir de un ejercicio de evaluación de la administración parlamentaria.

En otras palabras, al mejorar la gestión operativa y orientarla hacia resultados concretos la actuación del

Poder Legislativo se realizará en consonancia, por lo que también se orientará hacia la consecución de resultados que influyan en la vida cotidiana de los ciudadanos de forma positiva, en atención a los reclamos y demandas sociales.

Como parte de la revisión de tres casos específicos, sobre la base de un ejercicio comparado, se menciona que las evaluaciones de impacto tienen diversas posibilidades, en virtud de que si bien en la mayoría de los casos están asociadas a la efectividad de la legislación a partir del establecimiento de relaciones causales, también pueden representar un elemento clave para mejorar el funcionamiento del Congreso debido a que implica que éste funcione con esquemas de planeación estratégica para orientar la gestión interna y fortalecer el funcionamiento del mismo, lo que facilitará conjugar estos resultados con la posibilidad de establecer esquemas para medir la efectividad de la ley.

Consideraciones para la instrumentación de las evaluaciones de impacto

En el apartado precedente se revisaron tres casos con tres posibilidades y utilidades de la evaluación de impacto, mediante un ejercicio comparado, y aun cuando en los tres se habla de la misma herramienta, su objetivo, ámbito de aplicación y alcance son distintos. Ello significa que si bien teóricamente se reconoce la importancia de la evaluación de impacto y se asume a ésta como el ejercicio capaz de aportar resultados y evidencia sobre las consecuencias de la implantación de una variable para modificar un comportamiento o situación a partir de una relación causal, también se corrobora que en cada situación la evaluación de impacto requerirá un diseño particular cuyas aportaciones o resultados tendrán el alcance para el que se diseñaron.

La aclaración anterior no excluye que haya algunos criterios básicos o comunes para la ejecución de las evaluaciones de impacto. Uno de ellos es entenderla como una herramienta que ayuda a estructurar la reflexión y a realizar análisis para la puesta en práctica de una intervención en un contexto determinado, ya sea una iniciativa de ley, una política pública o un diseño organizacional o institucional, un estudio de impacto permite conocer, antes o después, las posibles implicaciones de una decisión, por tanto no es una lista de tareas para realizar y no existe una receta para su aplicación mediante un solo método aun cuando si puede estar guiada por una serie de preguntas clave, a saber:

- ¿Cuál es el problema y por qué es un problema?
- ¿Por qué se debería actuar?
- ¿Qué se espera lograr?
- ¿Cuáles son las distintas opciones para lograr los objetivos?
- ¿Cuáles son sus impactos económicos, sociales y ambientales, y quiénes se verán afectados?
- ¿Cómo se comparan las diferentes opciones (eficacia, eficiencia y coherencia)?
- ¿Cómo se organizará el seguimiento y la posterior evaluación retrospectiva?

Las preguntas propuestas no son limitativas ni pretenden ser un dogma en la instrumentación de un estudio de impacto, pero sí pueden ser un punto de partida para su realización y, sobre todo, dan cuenta de las múltiples alternativas que conlleva una evaluación

de este tipo, que no sólo resulta útil por los resultados que puede arrojar, sino por la propia evidencia e información que se obtiene de ella.

Un aspecto importante que deberá tenerse en cuenta para la aplicación de evaluaciones de impacto será el diseño de una estrategia inicial que, en el caso de la Unión Europea, es el programa “Legislar Mejor”, en el de la propuesta realizada por la Inter-Parliamentary Union “*Better parliaments, stronger democracies*”, lo cual permite que se tenga claridad en el objetivo y necesidad de evaluar, así como en el proceso y mecanismos que se pueden activar, de manera que la elaboración de la estrategia al tener un punto clave, ya sea la calidad o la efectividad legislativa, la eficiencia o eficacia, la vinculación con la ciudadanía o cualesquiera que se defina tendrá una línea base marcada y será el punto de partida para mejorar no sólo la calidad de la ley, sino también dar solidez al entramado institucional mismo de los poderes legislativos.

Es una secuencia de varias preguntas, una dependiente de la otra, que tiene el objetivo final de identificar la necesidad de una intervención o regulación, así como sus consecuencias legales, económicas, sociales y técnicas. De esta manera, la instrumentación de la evaluación de impacto podría guiarse por las siguientes consideraciones:

- Al tomar decisiones sobre el enfoque y la profundidad del análisis, poner énfasis en lo que es relevante para informar la toma de decisiones, dejando de lado lo que no lo es.
- Los resultados de cualquier diagnóstico relevante deben utilizarse como punto de partida para la evaluación de impacto.

-
- La experiencia de los actores involucrados debe contribuir a la evaluación de impacto, a fin de considerar y sopesar adecuadamente todas las cuestiones relevantes.
 - Deberán identificarse los métodos más apropiados para recopilar datos y analizar los impactos.
 - Deberá diseñarse una estrategia de consulta sobre todas las cuestiones clave relacionadas con la evaluación.
 - Las conclusiones de la evaluación deben estar respaldadas por el análisis de las opiniones de las partes interesadas y la justificación dada cuando existen diferencias significativas. Las conclusiones deben fundamentarse con pruebas (por ejemplo, datos, estimaciones, hallazgos científicos) junto con las citas adecuadas y, si no es posible, se debe explicar por qué. Las opiniones de las partes interesadas también deben remitirse a los resultados de las evaluaciones de impacto.

Nuevamente se insiste en que estas directrices no son necesariamente limitativas ni tampoco constituyen una receta; en cambio, representan un posible punto de arranque para su instrumentación en la función legislativa, tanto al interior como al exterior.

Conclusiones

Como aportaciones preliminares de cierre, en tanto que la investigación se encuentra en una fase exploratoria, es posible concluir como una primera aproximación que los estudios deben ser multicriterio y necesariamente requieren conocimientos especializados de diferentes

campos. La inclusión de estos diferentes criterios ha de ser lo más equilibrada posible para anticipar de la mejor manera las consecuencias de la ley, de la intervención o del proyecto del que se trate. A diferencia de las definiciones que se exploraron inicialmente existe una diferencia en la práctica, es decir, en el proceso de ejecución del estudio o de la evaluación de impacto, lo cual radica en comprender que, si bien la práctica de los estudios de impacto puede ser universal, no existe un único modelo correcto para su implementación.

Se reconocen diversas opciones de la evaluación de impacto; en primer término, por cuanto hace en su correspondencia con la legislación, su elaboración permite: tomarse el tiempo para pensar y repensar la reforma antes de proponerla; prever las consecuencias de esta reforma, y dotar de confianza respecto a la eficacia de la iniciativa o reforma.

La elaboración de estudios de impacto es una herramienta con potencial único para prevenir leyes mal formuladas o que no obedezcan al problema para el que están siendo creadas, sin sentido o innecesarias. La evaluación de impacto propiciaría llegar a una legislación meditada, analizada y que, en términos del jurista francés Guy Carcassonne, sea un texto bien pensado, en el que se identifique con precisión el problema a tratar, sea grande o pequeño, que se preocupe por el lugar armónico que se le dará en el conjunto mayor donde habrá de insertarse, que rastree cualquier fricción con otros textos vigentes o en preparación; en última instancia, esbozar si los artículos en sí son lo que la ley debería contener. De esta forma, la elaboración de un estudio de impacto se podría convertir en un elemento necesario en el desarrollo de la legislación lo que implicaría, quizá, ya no tener que plantearse la cuestión de su conveniencia a posteriori, sino detenerse o corregirse en el momento preciso.

Asimismo, la evaluación de impacto sirve igualmente para contrarrestar decisiones sin evidencia; mal de gobiernos, organizaciones internacionales y sector privado.

También se advierte la posibilidad de llevar a cabo una evaluación de impacto para actualizar los sistemas y procedimientos de gestión de los órganos legislativos, así como instaurar un sistema de gestión basado en resultados que permita el reforzamiento de la gobernanza y el control interno, asumiendo que al mejorar la organización interna los efectos legislativos hacia el exterior podrían ser consecuencia directa de esta transformación organizacional e institucional.

Para lograr este ejercicio al interior de la gestión parlamentaria resulta fundamental involucrar a todos los actores del proceso de evaluación, desde la etapa de identificación de necesidades hasta la definición de los objetivos. Una evaluación efectiva debe proveer a los tomadores de decisiones de una retroalimentación consistente sobre el grado de alcance de los objetivos y sobre los factores que pueden estar interfiriendo su logro.

A partir de las diversas alternativas que ofrecen los modelos de evaluación de impacto, el Poder Legislativo podría convertirse en un actor clave capaz de instrumentar esta herramienta para que deje de ser un monopolio del Poder Ejecutivo, en relación con las políticas, programas y la labor legislativa.

Referencias

Asociación Internacional de Evaluación de Impactos (14 de octubre de 2021). *Evaluación de Impactos*. https://www.iaia.org/pdf/Fastips_1-Impact-Assessment-Sp.pdf

-
- Banco Interamericano de Desarrollo (14 de octubre de 2021). *¿Qué es una evaluación de impacto y cómo la apertura de su conocimiento puede potenciar su valor?* <https://blogs.iadb.org/conocimientoabierto/es/que-es-una-evaluacion-de-impacto-y-como-puede-potenciar-el-conocimiento-abierto/>
- Bonbright, D. (2012). *Uso de los resultados de la Evaluación de Impacto*. Washington: InterAction – The Rockefeller Foundation.
- Collier, D. (1992). “Método Comparativo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm 5. Recuperado el 14 de octubre de 2021, de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/285>
- Denolle, A. S. (2011). “Les études d’impact: une révision manquée?” *Revue française de Droit constitutionnel*, núm. 87. Recuperado el 13 de octubre de 2021, de https://www.cairn.info/load_pdf.php?download=1&ID_ARTICLE=RFDC_087_0499
- European Commission. (2021). *Better Regulation. Joining forces to make better laws*. Brussels: European Commission.
- García, L. R. & García M. M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B. & Vermeersch, M. J. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

-
- Inter-Parliamentary Union (2012). *Better parliaments, stronger democracies*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Morra Imas, L. G., & Rist, R. C. (2009). *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington: World Bank.
- Navarro, H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Steven, F. M. (2006). "Stronger Legislatures, Stronger Democracies". *Journal of Democracy*, núm. 1. Recuperado el 13 de octubre de 2021, de <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2012/04/Fish-17-1.pdf>
- Philip - Gay, M. (2012). *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*. Paris: LGDJ.
- Ragin, C. & Howard, B. (1992). *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Rogers, P. J., (2012). *Introducción a la Evaluación de Impacto*. Washington: InterAction - The Rockefeller Foundation.
- Unión Europea - European Commission. (14 de octubre de 2021). *Evaluaciones de impacto*. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en

Unión Interparlamentaria. (2008). *Evaluar un parlamento Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un parlamento*. Ginebra Unión Interparlamentaria.

Wiesner, E. (2000). *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Santiago de Chile: CEPAL - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Zeineb, L. (2016). *La Constitution et les études d'impact*. Mémoire de Master 2 -Droit public approfondi. Université Paris II PANTHÉON – ASSAS.

EJE TEMÁTICO 1. Modelos de análisis y evaluación del impacto legislativo y experiencias parlamentarias

Desempeño legislativo, paso previo para el análisis del Impacto Legislativo. El caso del Congreso subnacional de San Luis Potosí

Eleazar Rodríguez Orta²

Introducción

A treinta y dos años del primer Congreso sin mayoría en México, se puede decir que hubo una recalibración y configuración del sistema político nacional y de los estados subnacionales, de manera gradual; entonces, los actores empezaron a trabajar bajo un diseño institucional que les proporcionara una sinergia de fuerzas políticas generadoras de documentos o discusiones de temas propios de sus agendas con los otros grupos políticos, buscando así influir en las decisiones de gobierno, sin necesariamente ser parte del partido del Ejecutivo. Bajo ese argumento el Legislativo, en sus dos niveles, tuvo una mayor preponderancia en los asuntos públicos y en la agenda política, con lo que las propuestas fueron exponencialmente mayores, el Legislativo pasó de ser un espectador o de actuar como sello de goma ante las decisiones del Ejecutivo, a tener una actividad dinámica sobre el quehacer legislativo; con ello propició una serie de involucramientos de los legisladores en las distintas funciones legislativas y, por consecuencia, en la políticas públicas que derivan de la institución.

² Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, México eleorta@gmail.com

Las diversas funciones del Legislativo tuvieron un cambio en la actividad, por ende, es necesario explicar las premisas que ayudan a constreñir el conocimiento de los elementos que han sido factor para preguntar: por qué de la necesidad de medir y hablar del Impacto Legislativo, aun cuando no se ha planteado la pregunta sobre qué tenemos que medir. Esto resulta significativo porque si el trabajo aumentó y las piezas legislativas se tornaron artífices de un conjunto de nuevas normas o modificación de las mismas en un espacio y tiempo determinados, como una práctica institucionalizada con el paso del tiempo, entonces cabría señalar que el primer elemento a tomar en cuenta es la generación de indicadores de la productividad legislativa, como elemento inerte a lo que han estado desarrollando las legislaturas en los congresos nacional y subnacional, para discutir el estatus de las piezas legislativas o de las normas establecidas en una sociedad mediante el estudio del Desempeño Legislativo (DL), en contraste con el Impacto Legislativo (IL) que es un estudio mucho más nuevo, pero desde la óptica del estudio resulta importante contrastarlo.

La presente exposición pretende dar un repaso a la literatura de IL en México, a partir de los posibles estudios que haya al respecto, así como de lo que se ha discutido desde la academia nacional y de su preponderancia en los estudios legislativos.

En un segundo momento se da pie a la discusión de los elementos institucionalizados de los procesos de trabajo que se realizaba, bajo un desconocimiento práctico del entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo en la relación y el uso de los procesos parlamentarios como fuentes de la separación y de la división de poderes, así como del propio diseño institucional del Legislativo puesto en marcha.

En el tercer momento del estudio, se pondrá en práctica el modelo de desempeño que nos permita generar indicadores de la productividad del proceso legislativo del Congreso del Estado San Luis Potosí (CESLP) y que al mostrar, a través de la metodología aplicada, los resultados cuantitativos, permita discernir entre la necesidad de plantear las preguntas: ¿qué temas se están legislando? ¿A qué se debería someter una pieza legislativa desde un inicio? ¿Dónde queda la calidad o el impacto de una pieza legislativa? Lo anterior con el fin de construir la justificación de que exista el IL frente al desempeño como paso previo, aunque esto tenga una nueva pregunta: ¿estaremos frente al proceso de formulación de la política pública hecha desde el Legislativo para medir el impacto del mismo?

La literatura de la evaluación legislativa en México, del desempeño al IL

Situar el estudio del poder legislativo y la actividad que producen las legislaturas que lo componen de forma genérica para el caso mexicano en el lado nacional y en el subnacional es trascendental, ya que resulta importante conocer las diversas líneas de investigación que han sido de universo considerable, a partir de los años 90 (Contreras y Rodríguez, 2011, pp. 435-438). Lo interesante es el “punto de inflexión”, en 1997, debido a la pérdida de la mayoría en Cámara de Diputados (Lujambio, 2000, p. 51) que derivó en la apertura del telón de un gobierno sin mayoría y en consecuencia que se interesara por cuestionar qué iba a pasar con el gobierno, ya que venía de un Legislativo colonizado por el Ejecutivo, con quien actuaba como *rubber stamping* o “sellos de goma” para sólo certificar las decisiones del Ejecutivo (Norton, 1990, p. 127; Packenham, 1970, p. 95) o que sólo debatía y legitimaba las decisiones del Ejecutivo.

Bajo ese cuestionamiento fueron los medios de comunicación, columnistas y académicos quienes

discutían y lanzaban las preguntas de qué pasa con la gobernabilidad bajo el contexto de un Legislativo sin el control de las mayorías y sin cohesión ni disciplina partidista (Casar, 2000, p.183; Casar y Marván, 2001, p. 9; Lujambio, 2000, p. 262; Ugalde, 2002, p. 5; Nacif, 2000, 7).

Es así como los trabajos sobre gobierno sin mayoría, cohesión y disciplina partidista iban saliendo a flote, con la discusión de los trabajos académicos de esos momentos para responder lo que al resultado de su estudio le arrojaban, y algo significativo que fueron presentando es que algunos de los mismos autores comenzaban a dar cuenta del trabajo que la Cámara de Diputados empezaba aportar a la par del entendimiento con el Ejecutivo, por ello es que esos mismos autores fueron creando metodologías que les empezaran a generar indicadores, con los cuales puedan cuantificar el trabajo con base en algunas de sus funciones o de las percepciones que cualquier trabajador obtiene. Es así que se empieza hablar del desempeño legislativo, DL (Barcena, 2018; Ugalde, 2003; Nacif y Sada, 2006; Díaz, 2006; Díaz, Egren y Nacif, 2008; Mora-Donatto, 2009; Rivas, 2008; Rivera, 2016; Dworak, 2012; Weldon y Dworak, 2009; Puente, 2009; Zúñiga, 2018), que es más el resultado de evaluar el trabajo de las legislaturas de ambas cámaras, bajo la premisa de la falta de mayorías partidistas o cuando menos coaliciones duraderas, como las que hay actualmente en el Congreso federal o en algunos congresos subnacionales, es decir el DL se convierte en un elemento más de estudio de la institución legislativa en función legislativa.

Poco después de los primeros trabajos sobre DL se fueron recogiendo nuevos argumentos a través de estudios que lo primero que se cuestionaban era por qué se debe evaluar al Legislativo (Alarcón, 2011; Bárcena, 2018; Cobos, 2018; Rivas, 2011; Rivera y Martínez, 2015). Son textos que responden a la pregunta por qué

y a quién evaluar, para así generar posteriormente, en ocasiones, metodologías que generen métricas de la tarea legislativa, los grupos parlamentarios y los legisladores de manera solitaria.

Lo anterior del DL viene de la mano con la existencia de un pluralismo democrático en el propio sistema político, cuyas instituciones deben gozar de la libertad y autonomía, la que les permita generar un control mutuo en la complejidad de un país o Estado subnacional, de esta manera parte el Legislativo y echa a andar el andamiaje que durante mucho tiempo estuvo dormido bajo la dominación de un partido hegemónico.

El Legislativo al ser un ente plural suma la diversidad partidista de su composición y los legisladores adoptaron una postura preponderante al generar un mayor número de insumos, respecto de las propuestas o agendas que todos querían y quieren subir como partidos o representantes, para legitimar el trabajo en la institución y estar presentes frente a los electores. Esta pluralidad y diversidad política en las legislaturas trajo consigo una hiperinflación de iniciativas (Ehrman, 2018, p. 44) y, como consecuencia, un empoderamiento de parte de ciertos actores que utilizan las métricas para generar una crítica constante al Legislativo.

Por ello frente al cúmulo de iniciativas o inflación legislativa (Valencia, 2014, p. 250), lo cierto es que se adoptado o resulta pertinente decir que se llega a una nueva fase de los estudios legislativos que es la del “Impacto Legislativo”, y es que si se sigue pensando de manera abierta en tomar sólo las buenas intenciones sin medida alguna, las iniciativas seguirán creciendo, por tanto, las nuevas normas y por consiguiente el rezago legislativo, por tal motivo es que ahora se ha volteado a ver la pertinencia de evaluar no sólo el número de iniciativas, aprobadas, rechazadas, pendientes e incluso el tipo de iniciativas o el tema de las mismas, sino más bien el

impacto que puedan generar. Por ello es que revisamos la literatura en México y lo cierto es que prácticamente está en desarrollo, salvo los trabajos de Vázquez (2012) y de Ehrman (2018), que directamente hablan sobre el IL y dan cuenta de una metodología basada en el análisis de contenido de las iniciativas, no se localizó algún otro estudio que directamente nos centre en la discusión de forma explícita.

Desempeño Legislativo paso previo para la evaluación de IL

Hablar de desempeño puede ser tomado como una cuestión mediática en el entorno del Poder Legislativo, manejada de una manera políticamente conveniente para evidenciar (casi siempre de manera negativa) el trabajo del Congreso y sus legisladores, sin que los números que arrojan los indicadores de desempeño puedan derivar en un análisis más profundo para su interpretación, ya que el contexto es coyuntural, subjetivo, poco tangible y bajo una burbuja de sólo sentido común. Por ende, es necesario, sustentar el concepto bajo el supuesto de que el DL es la ponderación de los resultados de la representatividad y la función política de los legisladores (de manera particular), así como de la institución legislativa (en colectivo) en el sentido de la presentación, aprobación, rezago o rechazo de las iniciativas. Bajo este argumento, huelga decir que se entiende por “desempeño” el trabajo ejercido de manera positiva o negativa, es decir, el método o la forma por la cual se evalúan las tareas del Poder Legislativo. Dicho término es aún debatido entre los académicos e investigadores, pero más allá de ello con esta definición sentamos una base para transpolar los elementos que forman parte de la misma.

El desempeño se compone de una serie de indicadores o índices que dan muestra de las labores desarrolladas por el órgano legiferante en un tiempo

o periodo determinado³, es decir, los resultados de la productividad que tiene el Congreso bajo un esquema de indicadores previamente contabilizados con una metodología propia de quien la lleva acabo.

La importancia del desempeño es la influencia que los resultados puedan tener en la arena política y la percepción social.

Ello legitima o demerita la representatividad política, pues el Legislativo es el núcleo de la democracia representativa contemporánea y viene a resolver el reto de la toma de decisiones públicas en Estados densamente poblados (Rivas, 2011, p. 46), de ahí que el Legislativo está llamado a tomar las grandes decisiones políticas legitimándose a través de la conversión a textos legales.

Una aseveración, para nada menor, del desempeño significa cumplir con las obligaciones inherentes a una profesión cargo u oficio; de manera que tienen que ejercerlas (definición Diccionario Real de Academia, 2018). La influencia del DL también abona en un alto grado al proceso político y legislativo de un Estado, pues en él se discute la política pública que habrá de solucionar o mitigar los problemas de los diferentes grupos sociales o en lo general de la sociedad.

Las prácticas en los congresos se ven institucionalidad, debido a que las piezas legislativas ha ido en aumento (ver cuadro No. 2), cuando menos así lo muestran los datos subnacionales en el Congreso de San Luis Potosí, México, toda vez que los legisladores han influido en la toma de decisiones para cuantificar el ritmo o el dinamismo de las actividades legislativas, independientemente de si se trata de un grupo, una representación parlamentaria

³ Esto puede tomarse con base en el año legislativo, por periodos ordinarios, extraordinarios etc. Ello, de acuerdo al criterio o la identificación que el interesado quiera sobre los resultados del Legislativo.

o un legislador en solitario, nada le impide proponer el número de iniciativas que se quiera. Resulta pertinente señalar de la herramienta del DL es que la alta productividad no es sinónimo de buenas leyes o de la necesidad de nuevos ordenamientos para mejorar la calidad de vida de las sociedades.

Productividad Legislativa

Si un elemento clave del desempeño es la productividad, la tenemos que ponderar como la capacidad o grado de producción por unidad, es decir por lo que genera una empresa, organización, grupo o individuo. En nuestro caso lo que el Congreso local produce de manera más esencial son iniciativas cuyo objeto es la creación de normas jurídicas o reformas a las mismas. En ese sentido las diferentes conceptualizaciones sobre productividad legislativa tienden a tomar dicho elemento por el hecho de manejarlo como un indicador del Desempeño Legislativo, o sea, que cuantifica en el ritmo de la actividad legislativa (Ugalde, 2003, p. 182).

Es pertinente mencionar que en la productividad de cualquier tipo debemos retomar el concepto de *producir*, pues es clave; por una parte, dicho concepto alude al rendimiento o beneficio de una cosa, en nuestro caso el producto son las normas, con la finalidad que éstas puedan tener una utilidad⁴, por otra parte, tenemos el concepto de producir más, a partir del “sencillo” control operativo de los procedimientos o etapas involucradas en un proceso cualquiera (Rivas, 2008, p. 27). Bajo este argumento producir tiene las bases suficientes para establecer que la productividad del congreso debiese tener una utilidad para la sociedad y, por tanto, ser un elemento que atomice la legitimidad.

⁴ Aquí el primer rasgo de análisis es que dicha producción ha de tener un impacto positivo sobre el objetivo que se esté legislando.

Así pues, tenemos que la productividad legislativa tiene que partir de una base y encontrar en ella un valor agregado que puede traducirse en una forma particular de propiciar resultados más específicos (Rivas, 2008, p. 28), que se generen dentro de su ciclo en etapas en las que se busca mejorar el rendimiento de la producción en las diferentes fases del proceso legislativo.

El problema de la eficiencia legislativa

Un detalle angular sobre la productividad es la falta de eficiencia con la que realizan sus tareas las y los legisladores, ya que deben tener un acercamiento con la técnica legislativa, además del posible contenido y, eventualmente, con la producción, que se marca como un ciclo y por tanto el “saber hacer” uniforme y uniformizante, con lo cual la productividad legislativa reduce costos y tiempos a partir de la segmentación y especialización en los procedimientos, en consecuencia es ahí donde la productividad converge con la eficiencia, por lo que el mejoramiento en el costo-beneficio traerá consigo optimizar recursos para el proceso legislativo y aumentar su rendimiento.

Por otra parte, la productividad se mide de manera general, pues en ella se contabilizan por igual todas las iniciativas, sin dar mayor peso a las de mayor relevancia que pudiesen ser las constitucionales⁵. Más adelante abordaremos la importancia de argumentar los elementos que nos lleven a un análisis del grado o tipología de los productos legislativos, por lo pronto asentamos que medir la productividad arroja información útil para indagar el ritmo y la fuente de la actividad de la institución legislativa local (Ugalde, 2003, p. 182), pero lo que no se cuestiona en este punto es el tipo o calidad del producto o pieza legislativa.

⁵ Se aclara que todas las reformas o iniciativas que llegan a fructificar son importantes, sólo que otras se localizan en un nivel o rango mucho mayor debido a un alto impacto por lo que respecta a su orden jurídico.

Legitimidad y confianza sobre el legislativo local

La desconfianza en la institución legislativa local no es reciente, tiene larga data. La avasallante mayoría de un partido hegemónico en el Legislativo fue nutriéndola durante sus largos años de estancia al estar supeditado a las órdenes del Ejecutivo⁶. El Congreso forma parte de las instituciones del Estado. En él recae una parte de los equilibrios de los poderes, la diversidad ideológica, la representación social y donde la finalidad del trabajo legislativo crea las bases para que las instituciones del Estado proporcionen certeza y confianza sobre los ciudadanos. Por tanto, en ese sentido la sociedad pone bajo criterio la actuación y las funciones que ejercen el Congreso y sus legisladores.

La otra importancia de la institución legislativa radica en que es clave para definir el régimen político, por las facultades formales e informales con las otras instituciones del Estado; tiene, además, como objetivo regular la lucha y el ejercicio del poder mediante criterios que son entendidos como valores y principios que sustentan y dan vida a las instituciones. Si el Congreso tiene esos elementos para generar certidumbre o legalidad sobre los hechos, como resultado traerá que sus decisiones políticas serán aceptadas por sus representados y se conservará la institución legislativa.

Por un lado, la construcción de la legitimidad se da con base en la determinación institucional, además de que los individuos o la sociedad estén conformes o que haya consenso, reconociendo la actuación legítima del Congreso o de cualquiera de las instituciones del Estado; en otras palabras, se crea un sistema colectivo de valores donde unos mandan y otros obedecen

⁶ Aquí se puede argumentar que bajo ese lapso la eficiencia y el desempeño legislativo eran positivos, aunque si bien no estaba en el centro del debate debido al control del Ejecutivo, difícilmente demoraría la aprobación de las iniciativas legislativas.

(Andrade, 2006, p. 56). Por otro lado, el detrimento de la institución legislativa se da bajo la categorización negativa de los resultados y su manejo un tanto sesgado o queda corta en los valores que, para la ciudadanía, es necesario cubrir y que, cuando menos, medianamente los legisladores se sientan identificados y satisfechos con las decisiones tomadas. Habría que destacar el sentido de la negatividad hacia el Legislativo –lo argumentamos de manera genérica– debido a que existen factores que lo han conducido –y que muy seguramente lo seguirán haciendo– a una visión devaluada que, por supuesto, la dejaremos para las conclusiones de la presente exposición.

Impacto legislativo (IL)

Los estudios de impacto, para algunas personas, son un proceso sistemático que permite la medición de resultados a *posteriori*, a fin de constatar el grado que han alcanzado los objetivos propuestos en un periodo determinado. También se piensan como un mecanismo evaluatorio orientado a medir los resultados de las intervenciones en cantidad, calidad y extensión de las reglas establecidas. Las características del concepto permiten comparar el grado de realización alcanzado con el grado de realización deseado, a saber, el resultado de una acción. Lo antes mencionado permite sugerir que el modelo del DL no termina por cubrir las necesidades actuales, lo cierto es que el sólo cuantificar los insumos de la función legislativa del Congreso y medir la tasa de éxito no da respuesta a lo que hoy exige una sociedad cada vez más politizada, pues lo que se busca son respuestas para aminorar la carga legislativa, de ahí la necesidad de que el IL sea también una herramienta que permite evaluar a las legislaturas.

El IL tiende a evaluar el contenido de las piezas legislativas en un determinado tiempo, por eso es que el IL tendría que evaluar lo sustantivo, además de la

relación entre las piezas legislativas y los resultados del interés que tenga el proponente; por consiguiente, el IL tendría que mejorar el contenido de una ley o pieza legislativa por un estudio que identifique las carencias en lo sustancial por medio de elementos técnicos, jurídicos, políticos, sociológicos, económicos etc. Igualmente, el IL puede ser utilizado como proceso de revisión de las piezas legislativas, lo que permitiría a los legisladores y demás actores interesados para tener un elemento que auxilie y oriente las decisiones políticas en el proceso legislativo o después del mismo, con eso también se puede buscar que pueda ser diseñado un método que verifique y mejore la calidad, la eficiencia y la efectividad, de manera que la evaluación pueda medir cualitativamente el trabajo de las y los legisladores. Con esta herramienta puede ser viable, cuando menos, situar el espacio y la temporalidad, en un primer momento, con la evaluación *ex post* o *ex ante*, dependiendo lo que en el Congreso del Estado San Luis Potosí (CESLP) estén dispuestos a cooperar para llevar a cabo una evaluación de Impacto Legislativo.

El Desempeño Legislativo en el CESLP (LVI a LXI legislatura)

Para analizar el Desempeño Legislativo del CESLP, tomamos como referencia el modelo Nacif y Sada (2006, p. 3), debido a su efectividad y fácil comprensión para los lectores, pues creemos que esta exposición no deba quedar sólo en la academia.

De acuerdo con los autores serán evaluados:

1. Los diputados en forma Individual
2. Las comisiones legislativas
3. Los grupos parlamentarios
4. La Cámara de diputados

En cada segmento de actores se construirán indicadores para evaluar el desempeño en diversos momentos del proceso legislativo, a partir de la información que arroje la página web del CESLP, la *Gaceta Parlamentaria* y la información directa que proporcione la Coordinación de Servicios Parlamentarios, así como el Instituto de Investigaciones que es el indicado para ello.

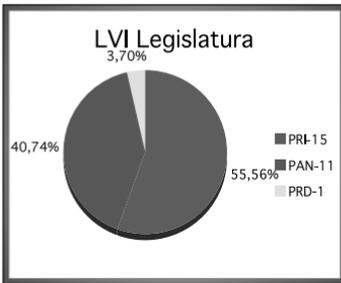
En tanto que las circunstancias de políticas y representatividad en el CESLP eran parecidas a las del orden federal, cuando por fin en 2003 y en 2009 (ver cuadro 1 y gráficas 1, 2, 3 y 4) se da un Congreso plural y sin mayoría, por tanto, no hay un gobierno unificado y cuando menos de esas legislaturas, se pensaría que la fiscalización y el posicionamiento de los partidos generaría una mayor expectativa, en cuanto a su trabajo y a la demanda ciudadana por la transición democrática y el compromiso por la representatividad que ya existía en el CESLP, no fue así o no surgió lo que se esperaba.

Cuadro 1

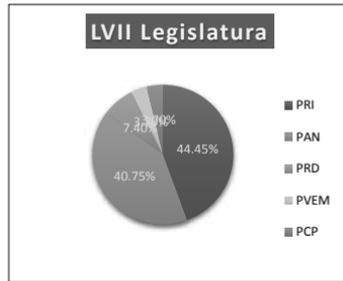
Partido Político	No. de escaños en la LVI Legislatura	% del total	No. de escaños en la LVII Legislatura	% del total	No. de escaños en la LVIII Legislatura	% del total	No. de escaños en la LIX Legislatura	% del total	No. de escaños en la LX Legislatura	% del total	No. de escaños en la LXI Legislatura	% del total	Total de escaños en las cuatro legislaturas
PRI	15	55.5	12	44.4	5	18.5	9	33.3	11	40.7	8	29.6	60
PAN	11	40.7	11	40.7	15	55.5	10	37.0	6	22.2	7	25.9	60
PRD	1	3.7	2	7.4	3	11.1	1	3.7	2	7.4	4	14.8	13
PT	-	-	-	-	2	7.4	1	3.7	1	3.7	1	3.7	5
PVEM	-	-	1	3.7	1	3.7	1	3.7	3	11.1	2	7.4	8
Conciencia Popular	-	-	1	3.7	1	3.7	1	3.7	1	3.7	1	3.7	5
PANAL	-	-	-	-	-	-	4	14.80	2	7.4	2	7.4	8
Ciudadano Movimiento	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3.7	1	3.7	2
MORENA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3.70	1
Tipo de Congreso	De Mayoría	-	Dividido	-	De Mayoría	-	Dividido	-	Dividido	-	Dividido	-	Total = 162 Legisladores

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Web, la biblioteca del Congreso y del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC).

El objetivo de conocer la fragmentación política del CESLP es situarnos en la composición y alcances de los partidos en cuanto al número de escaños obtenidos, además de la repartición o segmentación del poder, pues dependiendo de su composición se generan las discusiones de los temas cuyo elemento principal es alcanzar consensos en busca de coaliciones ganadoras, en los casos donde hay un Congreso dividido. Aunque lo anterior puede traer como respuesta ciertos niveles de polarización, encono o disciplina partidista, ya que el ambiente facilita acuerdos para determinar el rumbo del trabajo o la agenda presentada, es decir, el peso específico que cada fracción parlamentaria tiene para generar consensos a través de la búsqueda de mayorías o alianzas legislativas.



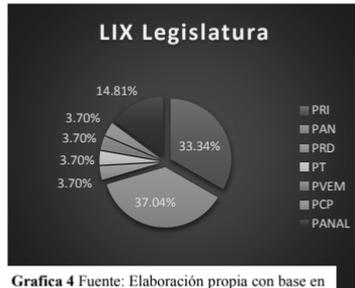
Gráfica 1 Fuente: Elaboración propia con base en datos de la biblioteca del IIL. Composición partidista de la LVI Legislatura



Gráfica 2 Fuente: Elaboración propia con base en datos de la biblioteca del IIL. Composición partidista de la LVII Legislatura



Gráfica 3 Fuente: Elaboración propia con base en datos de la biblioteca del IIL. Composición partidista de la LVIII Legislatura



Gráfica 4 Fuente: Elaboración propia con base en datos de la biblioteca del IIL. Composición partidista de la LIX Legislatura

La dispersión partidista por la pluralidad política permitió un crecimiento exponencial en la actividad legislativa en cuanto a iniciativas (ver cuadro 2); ello sería porque los partidos y los legisladores estaban o están en un momento políticamente rentable, esto también genera una competitividad entre los propios legisladores⁷, basada en el incremento de productos legislativos (iniciativas y puntos de acuerdo).

Bajo esta lógica la producción aumenta, sólo que con una peculiaridad suficientemente marcada, de un índice de aprobación bastante bajo y, por tanto, la tasa de éxito del partido y del legislador tiende a quedar de manera negativa en comparación con los productos presentados, en consecuencia es aprovechado por los diferentes grupos de presión (medios de comunicación, cámaras empresariales, sindicatos, ONG's, AP, OMP's.), que los señalan de forma mediática como una institución carente de acuerdos y de responsabilidad por no realizar de manera eficiente su trabajo. Así el Congreso ve dañadas su imagen y legitimidad al ser catalogada como una institución desprestigiada o en crisis.

⁷ Esto sucede independientemente si es por grupo parlamentario, porque la competitividad suele situarse en los mismos grupos parlamentarios, pues los legisladores normalmente pretenden hacer o seguir con la carrera política al interior de sus partidos.

Cuadro 2

No de Legislatura	Iniciativas Presentadas	Iniciativas Dictaminadas *	Iniciativas Pendientes	Tasa de éxito	Tipo de Congreso
LV	62	27	35	43.54	Mayoría
LVI	82	40	42	48.78	Mayoría
LVII	189	80	109	42.32	Dividido
LVIII	376	228	148	60.63	Mayoría
LIX	891	621	270	69.69	Dividido
LX	852	570	282	66.90	Dividido
LXI	1512	856	656	56.61	Dividido
LXII**	1682	899	1091	64.86	Dividido

Fuente: de elaboración propia con base en datos del Coordinación de Servicios Parlamentarios.

*Estas pudieron quedarse en alguna parte del proceso legislativo y no necesariamente fueron rechazadas en el pleno o tienen un estatus distinto.

Bajo el anterior argumento el debate se queda en los medios de comunicación, analistas y opinólogos, de manera que el análisis que se le da al desempeño legislativo puede estar basado en subjetividades por los sesgos que pueda haber en ellos; de esta manera la ciudadanía tiene mayor confianza en los medios de comunicación, pues el legislador de forma personal y la institución en términos generales, han dejado de lado la vinculación con la ciudadanía. De ahí que, como resultado, ésta siente más cercana a la empresa mediática que a sus representantes, a pesar de que generalmente la empresa pertenece al ámbito de lo privado y el Congreso junto con los legisladores a la esfera de lo público, y cuando la visión mediática unívoca se difunde, la percepción que genera se impone sin crítica. Por tanto, la demanda ciudadana coloca a los medios comunicación en una posición ponderada respecto a la del Legislativo (Rivas, 2011, pp. 15-16).

Con el supuesto anterior, no se desacredita a los medios de comunicación ni a los demás grupos de presión por el interés de dar a conocer los resultados de la productividad del Congreso y los legisladores; queda claro que están en su legítima posición y derecho de someterlos al escrutinio público, la cuestión es que no se debe quedar en una visión simplista de lo cuantitativo y la aplicación de la fórmula de dividir el número de iniciativas y el presupuesto que se ejerce anualmente. Esta es una percepción incompleta del trabajo, ya que no basta la perspectiva matemática, por un lado, el número de iniciativas presentadas contra el número de pendientes en comisiones, cuántas congeladas y cuántas se lograron de manera exitosa, así como la asistencia de un legislador a Comisiones y al Pleno (por periodo o por legislaturas) y, por otra parte; cuánto cuesta una iniciativa, cuánto los legisladores, de acuerdo a los números y pesos del presupuesto que manejen. Aquí la crítica no tiene que ceñirse solamente al presupuesto y al valor económico que pudieran tener las iniciativas, dado que no es una mercancía o servicio como los que producen y ofrecen las empresas. Aquí habría cuestiones más de índole cualitativo que repercuten a favor o en contra, en menor o mayor grado a la sociedad y su entorno.

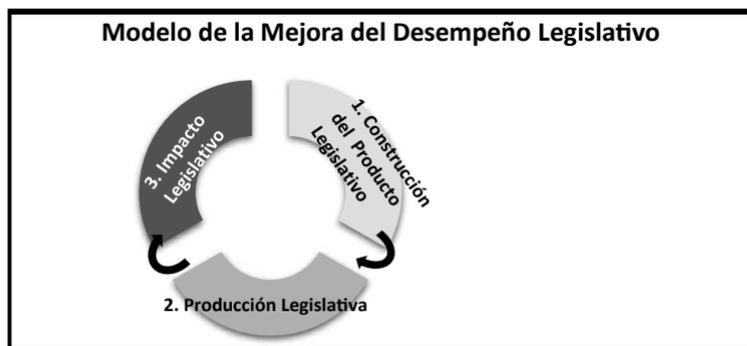
Elementos para mejorar la Producción Legislativa (PL) y el funcionamiento del Congreso

Se parte de la base de que vivimos en una época del Estado moderno, con la democracia como parteaguas entre sociedad y gobierno debido a la premisa de mantener los canales de comunicación del quehacer político de las instituciones. Plantear en este estudio la necesidad de que el Congreso tenga que generar los mecanismos de difusión y transparencia del trabajo legislativo, como una primera premisa y, como segunda, la de ir a los pasos previos de tener legislación o trabajos de calidad, donde éstos puedan tener mayores elementos en su

contenido para que, a la hora de su aplicación, la legislación sea mucho más objetiva. En consecuencia, el Desempeño Legislativo no debe constreñirse solamente a los indicadores de producción, sino también al contenido de ellos, bajo un estudio previo sobre lo que se quiera legislar, si lo que se quiere es anticipar la evaluación de un resultado negativo, así como mantener un flujo constante en el proceso legislativo y mecanismos que se activan en él.

Lo expuesto en líneas anteriores da pie para buscar dimensiones materializadas a través de los procesos de calidad del trabajo legislativo, para que tengan ciertos rasgos de eficiencia y eficacia con la finalidad de que la acción legislativa pueda tener una mayor efectividad o impacto positivo, es decir, de mejores políticas públicas vía leyes de mayor calidad. Siendo así, al trabajo legislativo tenemos que verlo en tres fases, lapsos o pasos en los cuales se desarrolla, para ello nos permitimos presentar el cuadro 3.

Cuadro 3



Fuente: Elaboración propia.

La construcción del producto legislativo es la fase donde el legislador, su *staff* de partido (por llamarlo así) y el institucional (el de las unidades de trabajo encargadas del apoyo, como pueden ser la coordinación

de asesores, la de investigación legislativa etc.) tienen que revisar la pertinencia y viabilidad de crear alguno de los productos legislativos (iniciativas, puntos de acuerdo, etc., y en este caso toma el primero para hacer un ejercicio) para lo cual se debe tomar en cuenta que la propuesta o rediseño de la construcción del producto legislativo se basa en el análisis del contexto, es decir:

- a) La existencia o identificación de un problema público;
- b) Una demanda pública sobre la cuestión a legislar;
- c) Que está en la agenda legislativa;
- d) Que hay un vacío legal, problemas en el marco normativo o la necesidad de actualizar la legislación y la viabilidad de legislarlo;
- e) Por el costo-beneficio;
- f) Los objetivos que ha de regular;
- g) Las opciones que se tomaron en cuenta;
- h) Los foros de consulta pública, la opinión de expertos o de personas que estén inmiscuidas en el tema;
- i) La revisión de experiencias, ventajas y desventajas de las políticas institucionales;
- j) Las causalidades complejas;
- k) Los beneficios directos e indirectos;
- l) Los ganadores y perdedores;
- m) La operatividad de las instituciones para la aplicación de las normas, la congruencia con otras normas, y
- n) El costo económico.

Los anteriores puntos fundamentales, para la creación de nueva legislación, tienen la intención de que el producto legislativo tenga mayores elementos de justificación, en otras palabras, el porqué es necesario legislar sobre ese tema, problema, etc. Y que la institución pueda operativizar con mayor facilidad o eficacia en la fase de la PL, esto es, en la parte del proceso de dictaminación en cuya parte no se tendría por qué generar obstáculo alguno, tanto de legisladores, así como de las coordinaciones a cargo de cada uno de los puntos donde es revisada y analizada la iniciativa.

Por su parte, la segunda fase de la producción de leyes se refiere a la circulación de la iniciativa por un flujo de trabajo institucional, en el que puede haber varias coordinaciones e instancias legislativas como estaciones para su análisis y desahogo (ver cuadro 4).

Cabe señalar que dicha fase se presta para un segundo análisis de tipo colectivo, tanto de legisladoras y legisladores como de las coordinaciones que auxilian en el proceso de dictaminación en comisiones y de aprobación en el Pleno.

Cuadro 4



Fuente: de elaboración propia, coordinaciones del HCESLP que intervienen directamente en el trabajo legislativo.

Actualmente, el proceso legislativo sólo se basa en esta fase, misma que requiere de ajuste propiamente en el sistema de comisiones, a efecto de generar eficacia en el proceso, además de una mayor vinculación con el proponente de la iniciativa para que se involucre a la hora de la discusión y análisis de la misma. Otra posible respuesta para que se agilice el trabajo legislativo de manera más constante y eficaz durante la dictaminación es que el proponente tenga un seguimiento ininterrumpido sobre el estado que guarda y en qué parte del proceso se localiza su iniciativa, además de generar los canales de interlocución para el cabildeo que se pueda presentar con las distintas fuerzas políticas, con la finalidad de simplificar su aprobación. Claro que el objetivo en este caso sería que la ley tenga el mayor número de elementos técnicos, jurídicos, políticos o sociales que satisfagan a los diputados en comisiones o en el Pleno para favorecerla con su voto y así sea aprobada. Además, que el tiempo para que expire la iniciativa se más corto, con la finalidad de mantener una dinámica más activa en las comisiones y en la Coordinación de Asesoría y Secretaría Técnica, debido a que esta última es la responsable de las reuniones, de la sistematización de los asuntos y de la logística.

En resumidas palabras el sistema de comisiones es la línea de producción del Congreso del Estado de San Luis Potosí (CESLP) y el Pleno el ápice estratégico donde se califica su aprobación como un producto terminado y listo para su aplicación. Por tanto, si el sistema de comisiones falla en su estructura organizacional y es lento en sus procesos de trabajo, tendremos en consecuencia un rezago legislativo.

En lo que concierne a nuestra tercera fase de IL tenemos que alimentar estas dos conceptualizaciones poco tocadas al margen de las cuestiones legislativas. Resulta evidente presentar primero algunas definiciones de impacto. Según el diccionario de la Real Academia

Española de la Lengua (2018), impacto es, entre otras cosas, “el efecto producido en la opinión pública por un acontecimiento, disposiciones de autoridad, noticia o catástrofe”; de ahí se entiende por impacto legislativo el efecto que causan las normas creadas por el accionar legislativo.

Ahora bien, este concepto se puede utilizar para el diseño de la norma, es decir, en la fase de la construcción del producto legislativo –o a lo que algunos llaman estudios *ex ante* al proceso legislativo– que es donde traerá consigo los posibles factores a favor de la norma. De igual manera el término se puede utilizar como herramienta de análisis del estado que guarda alguna ley y de ahí ver la factibilidad de emprender posibles modificaciones a la misma. El impacto legislativo (IL) tiene como resultado fomentar decisiones más informadas, detalladas, que en términos jurídicos se conocen como fundadas y motivadas, las que permitan tener un conocimiento profundo sobre el tema, pues aporten juicios más racionalizados para una mejor y menos compleja toma de decisiones.

Conclusión

Bajo un ambiente de pluralidad las legislaturas fomentaron el incremento y dinámica de la función legislativa, bajo ese contexto de participación activa es que en general los congresos y el CESLP, en particular, empezaron a generar un mayor número de piezas legislativas; ello buscaba un acercamiento directo con la sociedad y el electorado, pero lejos de legitimar dicha acción con la ciudadanía, lo cierto es que continúan con una mala percepción social, frente al escrutinio público vía líderes, comunicadores, periodistas y columnistas o personal más especializado a través de organizaciones como las OMP's es que se tiene que replantear el trabajo de las legislaturas bajo la evaluación del Impacto Legislativo.

De ahí que el estudio del Desempeño Legislativo (DL) se identifica como algo complejo debido a su extensión y al diseño funcional que tiene la institución legislativa. Se sientan las bases para que las fases uno (Producción Legislativa) y tres (Impacto Legislativo) sean consideradas como elementos cualitativos que pueden tomarse en cuenta para que la evaluación de la institución legislativa no sea, necesariamente, por medio del DL y que los indicadores de la producción puedan tomarse como un todo. Para nada se desdeña, al contrario, se debieran incluir indicadores que puedan generarse desde distintas trincheras, porque su objetivo es medir alguna actividad legislativa. Explicarlos, describirlos y evaluarlos tendrá que ser fructífero para la consolidación institucional del Poder Legislativo local, abonar a la rendición de cuentas, a la transparencia y a la profesionalización institucional de las legislaturas, para que se deje de considerar sólo como una herramienta mediática de presión utilizada a menudo por algunos grupos, sino porque darse cuenta de sus deficiencias ayudará a fortalecer su estructura.

Es cierto que lo anterior nos lleva a la propuesta de un rediseño y mejora organizacional de la institución legislativa local, y que dicha propuesta debe ir de la mano de la voluntad política de los representantes parlamentarios, con el firme propósito de lograr una mayor credibilidad, forjada por la legitimidad que les dará la transparencia, asumiendo su papel dentro de la nueva democracia al no confundir el control con el bloqueo, ni la representación con partidismo y repartimiento de cuotas, sino que se vislumbre como la instancia de medición, negociación y representación efectiva de la sociedad (Alarcón, 2011, p. 156).

Asimismo algunos factores que presenta la institución legislativa subnacional deben ser incluidos como variables relativas a los indicadores de calidad y de impacto como pueden ser la estructura legislativa,

la tecnología de las características formales, las normas, los procedimientos, el poder e influencia de los acuerdos, el establecimiento físico, los recursos, la organización y la tecnología que afectan también el funcionamiento y el Desempeño Legislativo (DL), la política pública, el comportamiento de los legisladores, así como las relaciones con las otras ramas del gobierno y la sociedad (Hedlund, 1984).

Para un mayor fortalecimiento del CESLP, la institucionalidad, los indicadores de Producción Legislativa (PL) y el Impacto Legislativo (IL) son necesarios, para el mejoramiento en los procesos y productos legislativos, por ende, un mejor resultado al ser una propuesta integral e integradora dentro del ambiente o el contexto de lo que se pretenda legislar. Así, pudiéramos decir que la legitimidad es la causa final de la PL (Rivas, 2011, p. 22), frente a la desastrosa percepción de la sociedad, además del IL como una herramienta que proporciona evidencia robusta, creíble sobre el desempeño de una pieza legislativa hecha ley y ver si alcanza los resultados deseados de la política pública a la que esté destinada. Como consecuencia, la evaluación de Impacto Legislativo debe ser vista como las valoraciones periódicas y objetivas de las piezas legislativas, para que respondan a los requerimientos de una norma de calidad.

Referencias

- Andrade Sánchez, Eduardo J. (2006). *Introducción a la ciencia política* Oxford, México, 2005.
- Alarcón Olguín, Víctor (2011). “El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto”. En Raúl López Flores (2011), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso Plural*. Senado de la República, México, Pp. 155-170.

Casar, María Amparo (1998). *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*, Doc. de Trabajo núm. 77, CIDE, México.

_____ (2002). “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en María Amparo Casar (Coord.) *Gobernar sin mayoría México 1967-1997*, CIDE/Taurus, México, pág. 349-368.

Contreras Manrique, Julio C. y Eleazar Rodríguez Orta (2011). “Visualizando a la institución legislativa como una organización. Consecuencias para su estudio”. En López, F. Raúl/Fermin E. Rivas P/Armando Hernández C./Alfredo Sainez A. (coordinadores). *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso Plural*. Senado de la República, México, pp 397-420.

Díaz Gómez, Everardo R. (2006). “Desempeño Legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003, *Confines*, enero-mayo, México, pp. 45-66.

Dworak, F. (2012). “Estudio introductorio: Los gobiernos Divididos y el problema del desempeño legislativo”. Secretaría de Gobernación, México. En *La agenda legislativa del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. pp 7-22

_____ (2017). “¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales”, en Cornelio Martínez, Rosa M. Mirón y Pedro J. Zepeda. *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto*, México, pp 131-144

Hedlund, Ronald D. (1984). "Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources", en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 1. (Feb., 1984), pp. 51-121.

Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, México.

_____ (2002). "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997", en María Amparo Casar (Coord.) *Gobernar sin mayoría, México 1967-1997*, CIDE/Taurus, México, pp. 319-348.

Mora, D. C. (2009). "¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados?", en Béjar Algazi, Luisa, *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. UNAM, H. Congreso del Estado de México, Porrúa, México

Nacif Hernández, Benito (2000). *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

_____ y Heidi Sada (2006). Evaluación del desempeño legislativo. Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006).

Packenhams, A. Robert (1970). "Legislatures and Political Development", en A. Kornberg and L. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC, Duke University Press, pp. 521-582.

Norton, P. (1990). "Parliaments and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer", en Philip Norton (ed). *Legislatures*. Oxford University Press. New York (1984). pp 177-180.

_____ (1990). “Parliaments: A framework for analysis”, en P. Norton (ed) *Parliaments in Western Europe*. Frank Cass, London. pp 1-9.

Rivas Prats, Fermín E. “Productividad y métodos de la producción legislativa”, *Revista Pluralidad y Consenso*, núm. 3, mayo, 2011, pp 27-31.

_____ (2008). “Principios de eficacia y eficiencia legislativa”, en *Los grandes problemas nacionales*. México, Septiembre de 2008, Centro de Estudios Parlamentarios CEP-UANL.

_____ (2011). “Indicadores de la actividad legislativa ¿Cómo? ¿Para qué?”, en *Revista Pluralidad y Consenso*, núm. 15, junio, 2011, pp 14-22.

Ugalde, Luis Carlos (2002). “La disciplina partidista en México”. Ponencia presentada en el seminario “El gobierno dividido en México: Riesgos y oportunidades”, CIDE, 6 y 7 de mayo de 2002

_____ (2003), “Desempeño Legislativo en México”, en Luisa Béjar Algazi y María Mirón Lince (Coordinadoras), *El Congreso Mexicano Después de la Alternancia*. Senado de la República, México, pp 175-196.

Consultas de Internet:

Nacif, Hernández Benito y Sada Heidi “Evaluación del desempeño legislativo”.

Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006), disponible en: http://www.la.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Reporte%5B1%5DEvaluacionDesempenoLegislativo%5B1%5D_1.pdf; consultado el 10 de Febrero de 2021.

_____ / Díaz Iturbe Diego/Egren Moreno Jorge, “Indicadores de Desempeño Legislativo. Segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura”, disponible en: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/5/9/8/files/archivos/sip-8209.pdf> Consultado el 3 de Abril de 2021.

Jeffrey, Weldon/ Dworak Fernando “Evaluación del Poder Legislativo” Centro de Estudios Espinosa Yglesias 29 de Junio de 2009, disponible en: <http://www.ceey.org.mx/site/files/legislativo2009ceey.pdf> Consultado el 12 de Julio de 2021.

EJE TEMÁTICO 2. Experiencias de participación ciudadana en el proceso legislativo

Participación ciudadana en los Congresos mexicanos: ¿realidad o sueño?

Danitza Morales Gómez⁸
Mónica Cahuantzi Escobar⁹
Martha Fabiola Cortés González¹⁰
Marco Antonio García Pérez¹¹

Resumen: El tema de la participación ciudadana en el ámbito legislativo presupone la existencia de mecanismos para hacerla efectiva. Estos mecanismos, a su vez, suponen un marco jurídico robusto que dé cabida a las expresiones de la sociedad civil en los procesos deliberativos. En esta investigación revisaremos la legislación de Parlamento Abierto en los 32 congresos locales de México, para reconocer si la sociedad civil tiene un margen de acción en el campo legislativo. A partir de este diagnóstico podremos esbozar planes de acción que permitan la participación de la ciudadanía en las legislaturas estatales mexicanas para consolidar parlamentos más abiertos.

Palabras clave: Poder Legislativo, Congresos locales, Parlamento Abierto, Participación ciudadana, Sociedad civil.

⁸ Directora General de la firma mexicana de consultoría parlamentaria Demolytics, Investigación Estratégica, y Presidenta de “Ciudadanías”, Asociación Civil que promueve la participación ciudadana danitza@demolytics.com.mx

⁹ Internacionalista por la Universidad Iberoamericana. Consultora de Demolytics, monica.cahuantzi@demolytics.com.mx

¹⁰ Internacionalista por la Universidad Iberoamericana. Consultora de Demolytics, fabiola.cortes@demolytics.com.mx

¹¹ Director Ejecutivo de Demolytics, Investigación Estratégica, marco@demolytics.com.mx

Abstract: The citizen participation in the legislative branch presupposes the existence of mechanisms to make it effective. These mechanisms provide a robust legal framework that accommodates civil society expressions in deliberative processes. In this paper we researched the legislation of open parliament in the 32 local congresses of Mexico, to recognize if civil society has elements to participate in the legislative. Based on this diagnosis, we will be able to outline action plans that allow the participation of citizens in the Mexican congresses to consolidate open parliaments.

Keywords: Legislative Branch, Local Congresses, Open Parliament, Citizen Participation, Civil Society Organized.

I. Introducción

La participación ciudadana es un presupuesto indispensable para cualquier Estado que aspire a llamarse democrático, al menos, en un sentido contemporáneo. Lejos estamos de los tiempos en que la democracia era vista como una forma de organización política, cuyo centro era la revalidación periódica del derecho a gobernar (Linz, 1995). Hoy el corazón de la democracia, más que en el acceso de representantes a los espacios públicos, radica en estimular y proteger expresiones alternativas, para que todas las causas encuentren un cauce y las personas puedan incidir en los procesos de gobierno y de confección normativa.

Finalmente, la idea de *lo democrático* empieza a distanciarse del momento electoral, para trascender de una concepción representativa hacia una participativa. En este nuevo sentido, la participación se entiende como una interacción dinámica y permanente entre representantes y representados, que no se agota cuando la ciudadanía emite un sufragio, sino que continúa cuando incide a través del ejercicio de sus derechos de supervisión, control y, más aún, deliberación (García, 2019).

Se trata de una participación ciudadana que se enmarca en el contexto del Estado Abierto (Gobierno Abierto, Justicia Abierta y Parlamento Abierto), donde ya no basta con votar por nuevos representantes a través de elecciones libres, periódicas y transparentes. Es un nuevo piso democrático cuyo centro ya no está en los comicios y las garantías de los contendientes, sino en la ciudadanía, sus derechos y los instrumentos que tiene a su alcance para hacerlos efectivos: organismos, instituciones, medios de defensa, procedimientos, etc.

Es decir, que con la nueva relación emanada de la democracia participativa los actores han cambiado. Ya no son potenciales votantes interactuando con candidatas y candidatos que aspiran a un cargo, en un contexto electoral. Ahora son ciudadanas y ciudadanos con inquietudes, demandas y propuestas permanentes para sus autoridades electas.

En esta nueva dinámica, los Congresos desempeñan un papel central. Su rol va más allá de publicar su actuación para someterse al escrutinio de las y los ciudadanos; no se limita a abrir foros para que las personas expertas opinen sobre un tema de la agenda legislativa; tampoco se agota cuando echan mano de herramientas digitales para propiciar el diálogo con la ciudadanía; ni aún con la publicación y actualización de sus lineamientos éticos.

Los Parlamentos o, en concreto, los Parlamentos Abiertos, además de ser sujetos pasivos de la participación ciudadana, son agentes transformadores con la capacidad de fomentar esa participación, empezando con la adecuación del marco jurídico.

Por ello, a continuación enunciamos los pilares en que se sostiene el concepto de Parlamento Abierto y ahondaremos en el referente a la participación ciudadana; revisaremos cuáles son esos instrumentos ciudadanos para incidir en las tareas parlamentarias;

y analizaremos en qué medida esa participación está incentivada, o no, por las normas estatales de las 32 entidades federativas de México; finalmente, ofreceremos propuestas para su implementación el ámbito subnacional.

II. Parlamento abierto: los cuatro pilares

Diversos estudios coinciden en que la institución del Parlamento Abierto se sostiene en cuatro pilares (Calbet, 2012; Cámara de Diputados, 2021; Garrido, 2014; Transparencia Mexicana, 2013; Silveyra, 2013):

1. transparencia y acceso a la información;
2. rendición de cuentas;
3. participación ciudadana, y
4. ética y probidad.

Incluso existen diagnósticos interinstitucionales que evalúan el estado de cada pilar, a través de sus propios sistemas de indicadores (ParlAmericas, 2020; Fundar, 2018). Gracias a estos consensos podemos esbozar las características de cada pilar, buscando comprender el contexto de la nueva interacción.¹²

a) Transparencia y acceso a la información

El término *transparencia y acceso a la información* se refiere a una obligación del Estado y un derecho de la ciudadanía. *Transparencia*, entendida como el deber de los órganos de gobierno, legislativos, judiciales y autónomos, de publicitar todos y cada uno de sus actos mediante documentos verificables.

¹² Para efectos de este trabajo, hemos decidido cambiar el orden de exposición de los cuatro pilares, ubicando primero el de ética y probidad y, al final, el que tradicionalmente se ubica en la tercera posición.

La transparencia no representa ninguna imposición para las personas gobernadas, aunque sí despliega obligaciones para el aparato gubernamental.¹³ Por su parte, la acepción *acceso a la información* se refiere al derecho humano, al bien jurídico tutelado que el Estado debe garantizar, para que la ciudadanía no quede en estado de indefensión cuando alguna entidad pública incurra en falsedades u omisiones que la lleven a incumplir sus obligaciones de transparencia.

b) Rendición de cuentas

De acuerdo con Puente (2011) la rendición de cuentas es una responsabilidad de un sujeto de poder para controlar, desde lo individual o lo colectivo, a otro poder. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2007) ha señalado que esta obligación conlleva informar sobre las acciones y resultados gubernamentales o legislativos, a través de los procedimientos que la ley señala y por medios electrónicos.

Es decir, que la rendición de cuentas le da el cauce jurídico al deber de transparentar y al derecho de la ciudadanía de acceder a la información. Se refiere a la garantía del derecho y el cumplimiento de la obligación dentro del marco jurídico. En este pilar no basta con transparentar las tareas gubernamentales, sino que además hay que hacerlo siguiendo las reglas establecidas en la legislación; una de ellas es incorporando herramientas tecnológicas que faciliten la visibilidad de esa información.

¹³ Al respecto, la Constitución general de México (art. 6) establece las tres características indispensables de la información que debe asegurar el Estado: 1) de libre acceso; 2) plural, y 3) oportuna. En cuanto al libre acceso, se refiere a la gratuidad de la información que, aunque no opera en todos los casos, sí es la regla general. La pluralidad consiste en la posibilidad de que las y los ciudadanos puedan allegarse información diversa para poder formarse una opinión informada (Fundar, 2020). Finalmente, la oportunidad se refiere a disponer de la información requerida sin que transcurra un espacio de tiempo que la vuelva inservible.

c) Ética y probidad

El pilar de la ética y probidad descansa fundamentalmente en la existencia de un marco jurídico que regule a las personas cabilderas y que determine cuáles serán las reglas de acceso, qué barreras de entrada se implementarán para evitar *puertas giratorias*, qué perfiles podrán ingresar al recinto legislativo y en qué condiciones, en qué etapas del proceso legislativo podrán presenciar la deliberación, cómo se llevará a cabo la desacreditación de una persona que haya incumplido sus obligaciones, por mencionar algunos (García, 2021).

En el caso mexicano, no existe una Ley que regule la situación de los cabilderos y cabilderas en el ámbito federal. Ha sido, más bien, a través de acuerdos y reglamentos, ya que tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República han intentado regular lo desregulado por la Ley.

d) Participación ciudadana

Finalmente, el último pilar del Parlamento Abierto se refiere a que la voz de la ciudadanía sea canalizada adecuadamente para participar en las deliberaciones que, en principio, deberían corresponder a los órganos del Estado.

Así, existen condiciones para la participación ciudadana cuando se descentraliza la información, los actos públicos se publicitan, los procesos burocráticos se desburocratizan y las instituciones abren sus puertas, escuchan e integran las propuestas en sus procesos de toma de decisiones.

Por ello, es un lugar común en los ámbitos de los Congresos que se lleven a cabo foros denominados “de Parlamento Abierto”, donde las y los legisladores se

sientan a la mesa con voces externas y expertas en una materia para discutir los riesgos y desventajas de algún proyecto normativo. Incluso, se ha llegado a creer que, en estos espacios, cuando se confrontan abiertamente dos posturas antagónicas, se fomenta la democratización del ejercicio.

Es decir, que en la actualidad, muchas legislaturas dan por descontado que, al abrir las puertas de los parlamentos y ceder la tribuna a las voces ciudadanas, están satisfaciendo la cuota de participación ciudadana y esa es una concepción limitada del alcance que puede llegar a tener.

Siguiendo a Merino (1997), el término de *participación* depende de un conjunto de voluntades: el medio político, social y económico. Es decir, que de poco sirven estos esfuerzos si las expresiones ciudadanas vertidas en estos foros no son recuperadas en los cuerpos de los dictámenes de las comisiones a cargo.

Bastaría con confrontar proyectos de dictamen de una comisión antes de un foro de Parlamento Abierto contra el dictamen finalmente aprobado después de escuchar a las personas expertas, para advertir que sus aportaciones no son significantes, sino es que son nulas en las normas que termina aprobando o desaprobandando un Congreso. Esto obedece, quizás, a un marco jurídico inacabado, que no establece un carácter vinculante de las posiciones que se vierten en estos ejercicios.

Naturalmente, esta inquietud nos lleva a preguntarnos si, al igual que con los foros de Parlamento Abierto (entendidos como una sola vertiente de la participación ciudadana), pueda existir una confusión de términos, una vaguedad de la norma, antinomias o lagunas jurídicas que no permitan la adecuada participación de la ciudadanía no sólo en el ámbito federal, sino en el contexto de las 32 legislaturas estatales de México.

Ahora realizaremos el examen sobre si están o no regulados todos los instrumentos con los que la ciudadanía puede intervenir directamente en los procesos que le atañen a los congresos. Para ello, nos detendremos a analizar cuáles son y qué rasgos caracterizan a unos de otros.

III. Las formas de la participación ciudadana en los Congresos

Ya hemos dicho que en un Estado democrático, que tiende a la democracia participativa en el contexto del Estado Abierto y, consecuentemente, del Parlamento Abierto, estamos atestiguando una vuelta de tuerca en la dinámica de interacción entre representantes electos y una ciudadanía con demandas permanentes que reclama espacios para ser escuchada, tomada en cuenta y hasta incentivada para participar en las deliberaciones públicas. También hemos sostenido que, de acuerdo con los pilares del Parlamento Abierto, las personas tienen el derecho humano de acceder a cualquier información y que el Estado les brinde garantías ante eventuales violaciones a las obligaciones de transparencia del aparato estatal. Incluso, hemos expresado que esas garantías deben estar previstas en la ley, para que los órganos encargados de su interpretación y aplicación, tengan un margen de actuación.

Es decir, que antes de determinar si la participación ciudadana en los congresos se cumple o no, debemos revisar cuáles son los derechos ciudadanos que las personas podrían oponer para incidir en sus Legislaturas:¹⁴

¹⁴ En este trabajo descartamos otros instrumentos de participación ciudadana directa como las contralorías ciudadanas, la organización ciudadana en comités, observatorios de la ciudadanía, asambleas ciudadanas, la ratificación de mandato, el debate ciudadano, entre otros, porque no corresponden a experiencias en las que el Legislativo intervenga directamente. En su lugar, preferimos adentrarnos en aquellas en las que sí participa o es el único órgano con la atribución de desahogarlo, tales como la iniciativa ciudadana o el presupuesto participativo.

-
- 1) Para fijar cuál debería ser, en un estadio ideal, el piso básico de la participación ciudadana en los parlamentos;
 - 2) Para evaluar si están regulados en las normas sustantivas de cada entidad federativa, y
 - 3) Para fijar una ruta de hacia dónde deberían apuntar las y los diputados locales, no sólo para garantizar la participación, sino para promoverla y fomentarla.

a) Iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana es un instrumento que pretende involucrar a las y los ciudadanos en la construcción del marco normativo, basada en la concepción de que, si las decisiones políticas afectan a toda la ciudadanía, toda la ciudadanía se debe involucrar en ellas. La iniciativa ciudadana podría ser caracterizada como el derecho de petición donde un número de personas ciudadanas pueden accionar un procedimiento de reforma legal o constitucional o hasta tomar parte en la producción legislativa ordinaria.

Este mecanismo de participación requiere cualidades específicas como establecer peticiones con una redacción constitucional y ser una iniciativa viable (IIJ-UNAM, 2012). Para poderla llevar a cabo, las y los ciudadanos adquieren la obligación y responsabilidad de organizarse, identificar las peticiones y necesidades en común, consensuarlas y finalmente, someterlas a la aprobación de las Legislaturas en turno.

En ese sentido, la *iniciativa ciudadana* se presenta como una plataforma de acercamiento entre la ciudadanía y sus representaciones legislativas, donde la primera puede expresar formalmente sus necesidades, a través de un porcentaje de apoyo establecido en la ley; las segundas tienen la oportunidad de darle un cauce a esa demanda.

b) Presupuesto participativo

La participación ciudadana también se puede ver reflejada en espacios para la discusión y toma de decisiones acerca del presupuesto público. Ante ello, este ejercicio plantea a la población de alguna ciudad, durante las jornadas participativas, el debate y la votación acerca de las necesidades y prioridades presupuestarias para la comunidad (Bloj, 2019).

El instrumento denominado *presupuesto participativo* permite a las y los ciudadanos diseñar, en conjunto las autoridades, la forma en que se ejercerá un porcentaje del gasto público, a través de una experiencia de participación que se sale de los esquemas tradicionales (Ayala, 2014).

c) Referéndum

El referéndum es una institución democrática mediante la cual un órgano o autoridad del Estado realiza una consulta a la ciudadanía para que se manifieste a favor o en contra del asunto que es sometido a su consideración. La propuesta es realizada por las personas representantes constitucionales a sus representados, y la participación ciudadana es fundamental para lograr los objetivos de este mecanismo.

d) La consulta popular

La consulta popular es un mecanismo a través del cual las y los ciudadanos ejercen el derecho constitucional de votar en temas de trascendencia e interés público. Esto permite que la voluntad ciudadana se vea reflejada en los resultados del ejercicio, vinculantes para distintos actores gubernamentales. Se pueden consultar actos legislativos y administrativos, lo que posiciona a la consulta como un instrumento poderoso en torno a la participación ciudadana.

e) *Revocación de mandato*

De acuerdo con el Diccionario de Ciencia Política, la revocación de mandato es el procedimiento que permite la remoción de los representantes electos por parte de quienes les eligieron. Es un instrumento de *accountability* vertical que surge desde la sociedad y se dirige al Estado, que se distingue de la horizontal, por no ser interna al aparato estatal o ejercida entre sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (O' Donnell, 1998).

f) *Plebiscito*

De acuerdo con el reconocido teórico italiano Norberto Bobbio (1988), el plebiscito es “una votación popular sobre temas de relevancia constitucional”, y se utiliza para indicar sucesos excepcionales normalmente fuera de las previsiones constitucionales. En la opinión de García Pelayo (1951), el plebiscito es la consulta a las y los electores de una autoridad sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, un tema político.

Se trata pues de un instrumento de consulta directa a la ciudadanía sobre un asunto en el que se expresa el consentimiento; es excepcional porque a pesar de aplicarse a un tema relativo a la Constitución, no afecta actos legales, en otras palabras, se aplica a actos que tienen que ver con el Poder Ejecutivo, más no con el Legislativo como lo es el referéndum.

g) *Audiencias públicas*

Las audiencias públicas, finalmente, son un mecanismo que permite el diálogo entre el gobierno y la sociedad para informar, a manera de diálogo social, sobre los labores y gestiones propias del encargo de la persona servidora pública. Esto permite a la ciudadanía dar

seguimiento y evaluar las acciones, planes y programas realizados por los gobiernos.

Las audiencias se solicitan en las oficinas del Poder Legislativo federal y estatales; obligan a las autoridades que ejercen recursos públicos a adoptar consensos sociales, realizar acuerdos, escuchar peticiones, propuestas y quejas relacionadas con su encargo, y la ciudadanía por su parte puede solicitar información y evaluar el desempeño de las y los servidores públicos. Las audiencias son importantes porque permiten el monitoreo (cada vez que la ciudadanía lo solicite) de las labores, el desempeño y las acciones de las personas servidoras públicas elegidas democráticamente.

Una vez que hicimos el recuento de los derechos de participación ciudadana, que son el piso básico de cualquier andamiaje jurídico que se precie de ser **abierto y democrático**, tenemos las herramientas para analizar si las legislaturas mexicanas han previsto estos instrumentos participativos en sus respectivos estados.

IV. Metodología de medición para el marco jurídico de la participación ciudadana

Para analizar si en México existe el marco adecuado para incentivar la participación ciudadana, comparamos la legislación de las 32 entidades federativas respecto de siete instrumentos de participación ciudadana:

1. Iniciativa ciudadana;
2. Presupuesto participativo;
3. Referéndum;
4. Consulta popular;
5. Revocación de mandato;
6. Plebiscito, y
7. Audiencias públicas.

Lo anterior permite determinar dos cosas: en principio, si la legislación estatal contempla y permite la participación de la sociedad y, en segundo lugar, el margen de acción que la ciudadanía tiene para involucrarse con su Legislativo local.

Para ello, creamos un modelo que mide, a través de la metodología de línea de base, la reglamentación de los instrumentos de participación ciudadana en cada una de las entidades mexicanas. Consideramos como variable al tercer pilar del parlamento abierto que es la participación ciudadana, como principio o dimensión a la participación ciudadana en los congresos locales, y como indicadores a los siete instrumentos de participación con los que cuenta la ciudadanía en el ejercicio de la democracia participativa.

Para la muestra de resultados, elegimos medir los indicadores de la siguiente manera:

- 1) Regulación total, de 91% a 100%, es decir, presencia de siete instrumentos de participación ciudadana;
- 2) Regulación casi total (61% a 90%) que representa de seis a cinco instrumentos;
- 3) Regulación parcial (41% a 60%) con la regulación de tres a cuatro instrumentos;
- 4) Poca regulación (1 a 40%) se han regulado uno a dos instrumentos, y
- 5) Sin regulación 0%, que significa que no existe regulación de ningún instrumento de participación ciudadana local, como lo podemos apreciar en la próxima tabla.

Tabla 1. Medición de los indicadores

Regulación	% de regulación	Instrumentos regulados
Regulación total	91 a 100%	7
Regulación casi total	61 a 90%	6-5
Regulación parcial	41 a 60%	4-3
Poca regulación	1 a 40%	2-1
Sin regulación	0%	0

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, en el siguiente apartado, se revisan los resultados obtenidos con la medición de la línea de base de cada indicador.

V. Participación ciudadana en los congresos mexicanos: ¿realidad o sueño?

En general, la participación ciudadana no está regulada en los congresos locales. Solamente tres entidades tienen una regulación total de estos instrumentos en su marco normativo, 16 de ellas tienen una regulación casi total, diez estados tienen una regulación parcial, una entidad tiene poca regulación y por último, dos no cuentan con regulación.

En consecuencia, los estados que tienen regulados los instrumentos de participación ciudadana incluidos en esta investigación: Aguascalientes, Chihuahua, y Ciudad de México, es decir, solo 9% a nivel nacional. Por lo contrario, las entidades que no tienen regulado algún medio que permita la participación en ellas son el Estado de México y Puebla que representan el 6% del total de las entidades. En la siguiente tabla, podemos observar el porcentaje de regulación con nuestros parámetros de medición:

Tabla 2. Regulación de instrumentos de participación ciudadana en los congresos locales

Regulación total		
Aguascalientes		7 instrumentos regulados
Chihuahua Ciudad de México		
Regulación casi total		
Baja California	Morelos	
Baja California Sur	Nuevo León	
Coahuila	Quintana Roo	
Colima	Sonora	6 a 5 instrumentos regulados Tamaulipas
Chiapas	Tlaxcala	
Durango	Veracruz	
Jalisco	Yucatán	
Michoacán		
Regulación parcial		
Guanajuato	Querétaro	
Guerrero	Sinaloa	4 a 3 instrumentos regulados Tabasco
Nayarit	Zacatecas	
Oaxaca		
Poca regulación		
Campeche	San Luis Potosí	1 instrumento regulado
Hidalgo		
Sin regulación		
México	Puebla	0 instrumentos regulados

Fuente: Elaboración propia.

Las entidades que no tienen homologación para que la ciudadanía pueda promover iniciativas ante el Legislativo estatal son el Estado de México, Oaxaca y Puebla, lo que representa una falta de regulación en el 9% del total nacional.

Por otro lado, en veintinueve entidades, es decir, el 91% sí está regulada la iniciativa popular y son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas.

Respecto del presupuesto participativo, únicamente está regulada en doce entidades: Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Colima, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora, lo que representa una regulación del 37% a nivel nacional.

En contraparte, veintiún estados, el 63% no contemplan el involucramiento de la ciudadanía en el presupuesto, ellos son: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En cuanto al referéndum, puede promoverse en 25 entidades es decir en el 78% del total; estos estados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas.

En consecuencia, en los siete estados restantes que representan el 22%, falta regular la figura del referéndum; se trata de: Campeche, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí y Tabasco.

En dieciséis entidades, que representan 50% del país, si se permite realizar, de acuerdo a sus leyes locales, la consulta popular, estos estados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, y Veracruz. En el 50%, las 16 entidades restantes, no está regulada la consulta ciudadana: Campeche, Colima, el Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas.

En el tema de la revocación de mandato, se encuentra regulado en las legislaciones de Aguascalientes, Ciudad de México, Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, y Yucatán, es decir en siete estados que representan el 22% del total. Así, en el 78% restante, es decir, en las siguientes 25 entidades, no está prevista: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

En lo que respecta al plebiscito está regulado en: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, es decir en 27 entidades que representan el 84%; en cambio, esta figura de participación ciudadana no está regulada en cinco entidades, que se traduce en el 16% nacional y son: Campeche, Hidalgo, el Estado de México, Nuevo León y Puebla.

Por último, las audiencias públicas están reguladas en 29 estados, que representa el 91% del total: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; en contraparte, las audiencias no están reguladas en las tres entidades restantes: Campeche, el Estado de México y Puebla, o sea el 9%.

Tabla 3. Regulación de los instrumentos de participación ciudadana

Instrumento	Regulación (por entidad federativa)		Sin regulación (por entidad federativa)	
	Nº	%	Nº	%
Iniciativa ciudadana	29	91%	3	9%
Presupuesto participativo	12	37%	21	63%
Referéndum	25	78%	7	22%
Consulta popular	16	50%	16	50%
Revocación de mandato	7	22%	25	78%
Plebiscito	27	84%	5	16%
Audiencias Públicas	29	91%	3	9%

Fuente: Elaboración propia.

Así, las y los ciudadanos sólo pueden promover iniciativas en 29 entidades, es decir, 91% del total nacional; el presupuesto participativo en doce estados que representa el 37% de ellos; el referéndum puede ser accionado en 25 entidades que se traduce en 78%; la consulta popular puede promoverse en la mitad de los estados del país, es decir en 16; la revocación de mandato tan solo puede ser solicitada en siete entidades que son el 22%; el plebiscito en 27 entidades mexicanas que significa el 84%; finalmente, las audiencias públicas, están contempladas en la legislación de 29 estados, 91% total de ellos.

De esta manera, los instrumentos que más puede promover la ciudadanía son, en orden:

- 1) Iniciativa ciudadana y audiencias públicas;
- 2) Plebiscito;
- 3) Referéndum;
- 4) Consulta popular;
- 5) Presupuesto Participativo, y
- 6) Revocación de mandato.

A continuación, mostramos la tabla de resultados cuya matriz da cuenta del grado de regulación de los instrumentos de participación ciudadana. (Ver tabla 4)

Tabla 4. Mecanismos de participación ciudadana incorporados en la ley local en las 32 entidades federativas de México

	Iniciativa Ciudadana	Presupuesto participativo	Referendum	Consulta popular	Revocación de mandato	Plebiscito	Audiencias Públicas	Total Inicativas	% Regulación
Aguascalientes	1	1	1	1	1	1	1	7	100%
Baja California	1	1	1	1	0	1	1	6	86%
Baja California Sur	1	0	1	1	0	1	1	5	71%
Campeche	1	0	0	0	0	0	0	1	14%
Ciudad de México	1	1	1	1	1	1	1	7	100%
Coahuila	1	0	1	1	0	1	1	5	71%
Colima	1	1	1	0	0	1	1	5	71%
Chiapas	1	1	1	1	0	1	1	6	86%
Chihuahua	1	1	1	1	1	1	1	7	100%
Durango	1	0	1	1	0	1	1	5	71%
Guajuato	1	0	1	0	0	1	1	4	57%
Guerrero	1	0	1	0	0	1	1	4	57%
Hidalgo	1	0	0	1	0	0	1	3	43%
Jalisco	1	1	1	0	0	1	1	5	71%
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Michoacán	1	1	1	0	0	1	1	5	71%
Morelos	1	1	1	0	1	1	1	6	86%
Nayarit	1	0	1	0	0	1	1	4	57%

Jalisco	1	1	1	0	0	1	1	5	71%
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Michoacán	1	1	1	0	0	1	1	5	71%
Morelos	1	1	1	0	1	1	1	6	86%
Nayarit	1	0	1	0	0	1	1	4	57%
Nuevo León	1	1	0	1	1	0	1	5	71%
Oaxaca	0	0	1	0	1	1	1	4	57%
Puebla	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Querétaro	1	0	1	0	0	1	1	4	57%
Quintana Roo	1	1	1	1	0	1	1	6	86%
San Luis Potosí	1	0	0	0	0	1	1	3	43%
Sinaloa	1	0	1	0	0	1	1	4	57%
Sonora	1	1	1	1	0	1	1	6	86%
Tabasco	1	0	0	1	0	1	1	4	57%
Tamaulipas	1	0	1	1	0	1	1	5	71%
Tlaxcala	1	0	1	1	0	1	1	5	71%
Veracruz	1	0	1	1	0	1	1	5	71%
Yucatán	1	0	1	0	1	1	1	5	71%
Zacatecas	1	0	1	0	0	1	1	4	57%

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar, en 91% de los estados que integran México no se tiene una regulación total de los instrumentos de participación ciudadana contemplados en las leyes mexicanas. Por lo que en ellos no se permite, al menos desde la ley, la plena participación de la ciudadanía en los parlamentos.

Para esto, además de promover las reformas en la materia que permitan no sólo la legalización y reglamentación de la participación ciudadana a través de los instrumentos ciudadanos, sino también en medidas que se traduzcan en plena participación social y que, a su vez, se traduzcan en parlamentos cada vez más abiertos.

En consecuencia, proponemos crear planes de acción de Parlamento Abierto que garantizarían la participación activa del cuarto pilar que es la participación ciudadana y permitir, como consecuencia, el acercamiento y participación de la ciudadanía a los 32 congresos locales, para consolidarles como instituciones transparentes, participativas, abiertas y accesibles, a través de las siguientes recomendaciones, a saber:

1. Legislar en materia de instrumentos de participación ciudadana para incluir, en todos los estados, a través del impulso de las reformas en los congresos al menos los siete instrumentos de participación ciudadana que contemplamos en este documento:

- a. Iniciativa ciudadana;
- b. Presupuesto participativo;
- c. Referéndum;
- d. Consulta popular;

-
- e. Revocación de mandato;
 - f. Plebiscito, y
 - g. Audiencias públicas.

2. Promover adecuaciones legales para reglamentar en lo local, por ejemplo, el derecho de petición, métricas de medición del trabajo legislativo, contralorías ciudadanas, colaboración ciudadana, organización ciudadana en comités, observatorios de la ciudadanía, asambleas ciudadanas, ratificación de mandato, debate ciudadano, entre otros. Lo anterior se puede consolidar a través de la homologación con la legislación federal, o el impulso de otros instrumentos de participación que haya dejado la experiencia internacional.

3. Identificar el proceso de parlamento abierto apropiado para cada legislatura, ya que la experiencia local, al no estar homologada ni legal, ni socialmente, debe entender a cada Congreso local como un ente individual y ajeno a su conjunto, por lo que deberá analizarse cada Legislativo de acuerdo a sus necesidades.

4. Construir uno o varios mecanismos de interacción directa que involucre a los legisladores en lo individual, a los grupos parlamentarios, a los bloques parlamentarios o bloques de legisladores afines y al pleno para involucrarse en los procesos de apertura parlamentaria y participación ciudadana.

5. Construir y fomentar la voluntad política entre el Poder Legislativo local, sus representantes, las Organizaciones de la Sociedad Civil, los partidos políticos estatales, la ciudadanía no

organizada y la iniciativa privada, para generar acercamientos y con ello no sólo escuchar al sector social y privado, sino también sentar las bases que permitan cumplir las prioridades parlamentarias.

6. Diseñar un área que coordine los trabajos de participación ciudadana y parlamento abierto, que conduzca las labores relativas a la coordinación de los distintos actores, que oriente, capacite y abra las puertas a la sociedad, pero también a las y los legisladores.

7. Por último, es muy importante establecer un mecanismo para monitorear y evaluar el avance, así como los resultados del grado de la participación ciudadana a través de los mecanismos legales existentes y creados.

Conclusiones

- En un Estado democrático, que se inscribe en el marco del Gobierno Abierto, la dinámica de interacción entre la ciudadanía y sus representantes ha cambiado drásticamente. Ahora el centro no son las elecciones ni las candidaturas, sino las autoridades electas y su activa escucha de la ciudadanía con demandas permanentes.
- El Parlamento Abierto se sustenta en cuatro pilares:
 - 1) Transparencia y Acceso a la Información;
 - 2) Rendición de cuentas;
 - 3) Participación ciudadana;
 - 4) Ética y probidad.

Todos ponen al centro los derechos de la ciudadanía a una representación adecuada y a la obligación del Estado de incentivar su participación en las deliberaciones públicas.

- Uno de los presupuestos básicos de la participación ciudadana institucionalizada es que, para llevarse a cabo, debe existir el marco institucional que establezca las reglas para que las personas puedan incidir en la vida pública de su país.
- Los instrumentos de participación ciudadana en los congresos son:
 - 1) Iniciativa ciudadana;
 - 2) Presupuesto participativo;
 - 3) Referéndum;
 - 4) Consulta popular;
 - 5) Revocación de mandato;
 - 6) Plebiscito, y
 - 7) Audiencias públicas.
- Únicamente 9% de las entidades federativas prevén la participación ciudadana en su legislación local, mediante los instrumentos citados en este trabajo.
- 29 contemplan en sus leyes que las y los ciudadanos puedan promover iniciativas ciudadanas; doce entidades incorporan la colaboración de la ciudadanía en el presupuesto participativo; en 25 estados se prevé el referéndum; en 16 se puede promover la consulta popular; en siete, la revocación de mandato; en 27 el plebiscito;

y, por último, en 29 están legisladas las audiencias públicas.

- Hay que homologar la legislación local para que la ciudadanía pueda promover iniciativas desde lo local en el Estado de México, Oaxaca y Puebla.
- Es necesario impulsar reformas que contemplen el presupuesto participativo en: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- Por otra parte, en Campeche, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí y Tabasco se requiere legislar en materia de referéndum.
- También falta regular el referéndum en: Campeche, Colima, el Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas.
- La consulta popular puede regularse en: Campeche, Colima, el Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas.
- Se pueden impulsar iniciativas que reglamenten la revocación de mandato en: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato,

Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

- El plebiscito es una figura que carece de regulación en Campeche, Hidalgo, el Estado de México, Nuevo León y Puebla por lo que estas entidades son bastiones para su impulso.
- Una ventana de oportunidad se abre para: Campeche, el Estado de México y Puebla, donde falta regular las audiencias públicas a nivel local.
- Después de revisar el marco jurídico de las 32 entidades federativas de México, podemos concluir que no hay una armonización que facilite el intercambio entre representantes y ciudadanía. Sin embargo, aunque hoy la participación ciudadana en los congresos mexicanos está más cerca de un sueño que de una realidad, el tener un buen diagnóstico y una hoja de ruta nos acercará, cada vez más, a la anhelada concepción de una democracia participativa real en nuestro país.

Fuentes de consulta

Sociedad en Acción. “¿Qué son las organizaciones de la sociedad civil (OSC)?” *Sociedad en Acción*. (2018). Recuperado el 7 de septiembre de 2021, de <http://www.sociedadnaccion.cl/que-son-las-organizaciones-de-lasociedad-civil-osc/>

“¿Qué son los datos abiertos?” (s. f.). Recuperado 7 de septiembre de 2021, de <https://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>

”Alianza para el Gobierno Abierto” (2011). Declaración de gobierno abierto. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joiningop/open-government-declaration/>

“Alianza para el Gobierno Abierto” (2021). Alianza Internacional. <https://historico.gobabiertomx.org/alianza-internacional/>

Ayala, A. (2014). *Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades*. Recuperado el 7 de septiembre de 2021 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/8.pdf>

Bloj, C. (2019). “El «presupuesto participativo» y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado el 7 de septiembre de 2021 <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LC13123es.pdf;jsessionid=54FEB933CF145C61B9326>

Bobbio, N. (1988). *Diccionario de Política* (1a. ed.). México: Siglo XXI.

Calbet, N. (2012). *Democracia participativa. Comunicación, Cultura y Política*, 3(2), 107126.

Cámara de Diputados. (S.F). “Los instrumentos de democracia directa en el plebiscito, el referéndum y la iniciativa”. Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/estudios/T-22.htm>

Cárdenas, Jaime. (2005). “El procedimiento para la revisión integral de la Constitución de 1917. Cuestiones Constitucionales”. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 12, Enero-Junio 2005. IIJ-UNAM: México.

Zapata, E. (2018). “Datos Abiertos de México” Datos.gob.mx. Recuperado 7 de septiembre de 2021, de: <https://datos.gob.mx/blog/la-diferencia-entre-datosabiertos-y-gobierno-abierto>

De los Santos, I. (s/f) *Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa, puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado*. Recuperado el 7 de septiembre de 2021 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/21.pdf>

Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”. *Revista Daena. International Journal of Good Conscience*, 4(1).

García Pérez, Marco Antonio. (2021). *Parlamento Abierto en los congresos locales*. México. Senado de la República.

Hart, R. (1993). *La escalera de la participación*.

I *Libro Blanco en materia de parlamento abierto, acciones estratégicas*. (2021). Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/documentos/agosto-21/Materia-%20Parlamento-Abierto.pdf>

Informe: El Parlamento Abierto en México 2017. (2018). Fundar, Centro de Análisis e Investigación. <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2012) *Iniciativa ciudadana, ciudadanía y construcción de ciudadanía*. Recuperado el 7 de septiembre del 2021 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3268/5.pdf>

Instituto Electoral Ciudad de México. (2019). “Plataforma Digital. Audiencia pública”. Instituto Electoral Ciudad de México. <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/plataforma-digital/audienciapublica>

Instituto Electoral Ciudad de México. (2019). “Iniciativa ciudadana”. Instituto Electoral Ciudad de México. <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/iniciativa-ciudadana/>

Morales Gómez, Danitza. (2021). *Métrica parlamentaria: Instrumento de control democrático*. España: Académica Española. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4777/1.%20Metrica%20Parlamentaria%20Final.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Morales Gómez, Danitza. (et. al.) (2021). “La oscuridad de la Ley Federal de ¿Revocación? de Mandato y la luz de las experiencias locales”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. X. N. 2. Julio-diciembre 2021. México: Universidad de Guanajuato.

O'Donnell, G. (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.

-
- Leonardo Velásquez. “Organizaciones de Sociedad Civil (OSC). ¿Cuál es su rol en la Cooperación Internacional?” (2013). AGCID - Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado 7 de septiembre de 2021, de <https://www.agci.cl/index.php/noticias/columna-de-opinion/1014organizaciones-de-sociedad-civil-osc-cual-es-su-rol-en-la-cooperacioninternacional>
- Paganelli, J. D. T. (2021). “Democracia participativa”. *Prontuario de la democracia*. UNAM. Recuperado 7 de septiembre de 2021, de <https://prontuariodemocracia sociales.unam.mx/democracia-participativa/>
- Observatorio Congreso. “Parlamento Abierto” | (s. f.). Recuperado 7 de septiembre de 2021, de <https://observatoriocongreso.cl/parlamento-abierto/>
- Infoem. “Parlamento Abierto, oportunidad para generar sistema de inclusión y apertura gubernamental”. Somos tu acceso a la información. (20120). Recuperado 7 de septiembre de 2021, de: <https://www.infoem.org.mx/es/contenido/noticias/parlamento-abiertooportunidad-para-generar-sistema-de-inclusi%C3%B3n-y-apertura>
- ParlAmericas. (2019). “Plan de acción de Parlamento Abierto. Taller internacional de Buenas Prácticas en Apertura Gubernamental”. ParlAmericas. Disponible en: <https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Plan%20de%20acción%20de%20parlamento%20abierto Presentación%20Taller%20Argentina%202019.pdf>

ParlAmericas. *Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo*. (s.f.) <http://parlamericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientasParticipaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf>

Subsecretaría de Previsión Social. “Participación Ciudadana SPS”. (s. f.).

Recuperado 7 de septiembre de 2021, de <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/participacion/participacionciudadana/>

IECM. “Participación Ciudadana”. (2019, julio 17). <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/>

Congreso de Quintana Roo. “Principios del Parlamento Abierto en México”. (s. f.).

Recuperado 7 de septiembre de 2021, de <https://www.congresoqroo.gob.mx/parlamento-abierto/>

Rivera, A. J. O. (s. f.). “Democracia participativa: Las bases conceptuales”. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales Universidad Veracruzana. 10. <https://www.iepac.mx/public/dossier-de-la-democracia/DOSSIER-DE-LADEMOCRACIA-DEMOCRACIA-PARTICIPATIVA-LAS-BASESCONCEPTUALES.pdf>

Sebastián, Mercedes Caridad & Sara Martínez Cardama. (2016). “Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública”. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39(1), 47-56. <https://doi.org/10.17533/udea.rib.v39n1a07>

Silveyra, V. (2013, junio 19). “Parlamento abierto: Una nueva relación con la ciudadanía”. Transparencia Mexicana. <https://www.tm.org.mx/parlamentoabierto-una-nueva-relacion-con-la-ciudadania/>

Sistema Nacional de Transparencia (s/f). “Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia”. Recuperado de [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/normatividad_snt/Lineamientos para la Implementacion de la Plataforma.pdf](http://www.infodf.org.mx/documentospdf/normatividad_snt/Lineamientos_para_la_Implementacion_de_la_Plataforma.pdf)

Social, I. N. de D. (2018). “Registro Federal de las OSC”. gob.mx. Recuperado 7 de septiembre de 2021, de: <http://www.gob.mx/indesol/acciones-yprogramas/registro-federal-de-las-osc>

Vilches, C. (s. f.). “Biblioguías: De Gobierno Abierto a Estado Abierto: Rendición de Cuentas”. Recuperado 7 de septiembre de 2021, de <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/rendicion>



EJE TEMÁTICO 2. Experiencias de participación ciudadana en el proceso legislativo

Análisis subnacional del impacto de la iniciativa ciudadana en los 32 poderes legislativos en México.

Pedro Lucio López¹⁵

Resumen: El presente trabajo se propone realizar un análisis normativo de la iniciativa ciudadana en México, partiendo de una contextualización a nivel nacional, para después revisar con mayor detalle su reglamentación en las 32 entidades del país, para así conocer sus similitudes y sus áreas de oportunidad. Posteriormente se detalla un examen realizado en las gacetas parlamentarias de los 32 Estados con la finalidad de identificar cuántas iniciativas ciudadanas fueron presentadas en los congresos locales y cuántas de ellas fueron aprobadas, lo mismo que a los actores-promotores, a las temáticas propuestas, así como destacar la situación de dichas iniciativas ciudadanas. Finalmente, se reflexiona y ejemplifican las conclusiones por medio del estudio de un caso en el Estado de San Luis Potosí, el cual deja de manifiesto el proceso que conlleva toda iniciativa ciudadana, tanto sus limitaciones, retos y oportunidades. *Palabras clave:* Democracia directa, iniciativa ciudadana, participación ciudadana, México, poder legislativo.

Abstract: This work seeks to carry out a normative analysis of the citizens' initiative in Mexico, starting from a contextualization at the national level, to later analyze in greater detail its regulation in the 32 entities of the

¹⁵ Pedro Lucio López, pedroluciolopez70@gmail.com Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por el Colegio de San Luis. Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Ciudad de México.

country, in order to know their similarities and their areas of opportunity. Subsequently, an analysis carried out in the parliamentary gazettes of the 32 states is detailed in order to identify how many citizen initiatives were presented in local congresses and how many of them were approved, identifying the promoter actors, the themes proposed and highlighting the situation of said initiatives. citizens. Finally, the conclusions are reflected and exemplified through the study of a case in the State of San Luis Potosí, which reveals the process that every citizen initiative entails, including its limitations, challenges and opportunities.

Keywords: Direct democracy, citizen initiative, citizen participation, México, legislative power.

Introducción: crisis de la democracia representativa y la participación ciudadana

El presente trabajo parte de la premisa de reconocer que actualmente nos encontramos ante una crisis de la democracia representativa; para ello, es importante señalar que existe una posible corriente teórica bajo la cual se puede analizar esta crisis de la democracia (no siendo la única). Se trata de la propuesta de C. B. Macpherson quien piensa que “la crisis es producto de las desigualdades causadas por la falta de participación, su propuesta consiste en incrementar la forma en la que los ciudadanos intervienen en política” (Nino, 1997: 214). Siguiendo la vertiente de Macpherson y buscando dar respuesta a algunas de las causas que propician la falta de participación, la tesis de Gaetano de Mosca argumenta que en todas las sociedades existen dos clases de personas, la de los gobernantes y la de los gobernados; la primera siempre es la menos numerosa y monopoliza el poder (193683). Por otra parte, en la ley de hierro de la oligarquía se asegura que “la democracia conduce a la oligarquía” (Michels, 1912: 8).

Encontramos en dichas afirmaciones dos de los principales problemas que han surgido en la democracia representativa y que la ciudadanía denuncia constantemente. Estos son:

1. La oligarquía generada por unos pocos, expresada en el limitado acceso a los cargos de elección popular, la creación de partidos políticos cerrados y un sistema donde el ciudadano tiene poca incidencia en la toma de decisiones políticas y gubernamentales.
2. El monopolio del poder que trae, como consecuencia, otra serie de fenómenos políticos negativos para el sistema como corrupción, compadrazgo y el mal manejo de recursos públicos, por mencionar algunos ejemplos.

Es importante considerar que en las democracias representativas los sectores sociales menos favorecidos y las minorías no logran que sus intereses sean representados en el sistema político con la misma facilidad que el de los sectores mayoritarios o económicamente más prósperos (Santos y Avritzer, 2004: 35-74). Con este argumento se puede encontrar una primera, aunque no única, justificación a la existencia de los diferentes mecanismos de participación ciudadana (de la democracia participativa, deliberativa o directa), pues se posibilita que dichos sectores menos favorecidos y minorías puedan posicionar en la agenda pública y política temas no considerados por los actores políticos y gubernamentales.

Derivado de esta crisis de la democracia representativa surge la interrogante, ¿se puede subsanar esas debilidades y recomponer el lazo de comunicación y relación entre gobierno y sociedad? A manera de propuesta, la participación ciudadana encuentra un fundamento en la crisis de eficacia del Estado y surge como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad

de la burocracia (Cunill, 1991: 12). Con dicho planteamiento se puede inferir que desarrollando una participación ciudadana legítima y efectiva se podría subsanar esa crisis de la democracia representativa. Como se detalló anteriormente, se reconoce que existen diferentes mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo, de la democracia participativa y tenemos el presupuesto participativo, la planeación participativa o el ayuntamiento abierto. De la democracia deliberativa tenemos a los consejos consultivos, la comparecencia pública o la asamblea popular. Y de la democracia directa tenemos al referéndum, el plebiscito, la consulta y la iniciativa ciudadana. En lo que respecta al presente trabajo se centra en el análisis de este último mecanismo, ya que es uno de los que tiene mayores niveles de impacto, al permitir que la ciudadanía pueda, desde su visión y necesidades, proponer cambios normativos que terminarán impactando en los derechos y obligaciones de la ciudadanía.

Pero, ¿qué es la iniciativa ciudadana? En el contexto mexicano, “la iniciativa popular o ciudadana se define como un derecho reconocido a los ciudadanos para proponer leyes y que estas iniciativas tengan el tratamiento ordinario que establece la Ley, su discusión y aprobación o rechazo” (Rivera, 2003). Además, se pueden clasificar en constitucionales o legislativas, ya sea porque modifican textos de la Constitución o bien, porque modifican, derogan o crean leyes secundarias. Asimismo, se pueden catalogar como simples o formuladas, entre las primeras están las que se resumen en una simple petitoria de legislación por parte de la ciudadanía al Congreso sobre un tema específico; las segundas se refieren a que los ciudadanos presentan de manera completa un proyecto de Ley compuesto por exposición de motivos, articulado a reformar, códigos implicados, artículos transitorios, etc. (Vásquez, 2010: 1).

Metodología

El presente trabajo es una investigación de carácter cualitativo, en donde la principal fuente de información es por medio de fuentes secundarias. La recolección de la información se dividió en dos partes, en primer lugar se realiza una breve investigación del marco normativo nacional sobre la iniciativa ciudadana; posteriormente, mediante un estudio comparado se analiza la reglamentación de este mecanismo de participación ciudadana analizando la reglamentación en las 32 entidades del país, obteniéndose información de las constituciones locales, leyes de participación ciudadana, reglamentos y leyes orgánicas de los congresos locales. Asimismo, se procedió a identificar cuáles son las características de este instrumento definido por la normatividad, cual es el concepto utilizado (iniciativa popular o ciudadana), su umbral de activación, si el ciudadano puede participar en el proceso de dictaminación, las temáticas permitidas, su procedimiento y financiamiento.

En un segundo momento, se procedió a recolectar información por medio de la consulta de las gacetas parlamentarias de los 32 Estados del país, con limitación de tiempo hasta el mes de junio de 2020. Aunque cabe señalar que en algunas gacetas parlamentarias solamente se encontró información de la legislatura en funciones, aunque para pocos casos fue posible consultar gacetas parlamentarias de legislaturas pasadas. Para aquellas iniciativas donde se detallaba en su gaceta parlamentaria que fueron aprobadas, se consultó y contrastó la información con notas periodísticas en portales electrónicos de medios locales, para obtener más información sobre el contenido de la iniciativa. Finalmente, y para la reflexión, se presenta el estudio de un caso que ejemplifica las principales barreras y limitaciones legales, institucionales y políticas que surgen durante el proceso de cualquier

iniciativa ciudadana y que fundamenta el por qué la poca aprobación de éstas a nivel subnacional.

Análisis normativo de la iniciativa ciudadana: su regulación a nivel nacional y local

En México este mecanismo de participación ciudadana se encuentra reglamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el año 2012, y aun cuando han existido diversos intentos por ser activada, a nivel nacional solamente existe una experiencia que culminó con todo el proceso hasta concluir con su aprobación, es el caso de la iniciativa ciudadana Ley 3 de 3, impulsada en 2016 con el esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil, la academia y la ciudadanía.¹⁶ Sin embargo, es importante destacar que este instrumento no cuenta con regulación precisa en reglamento, lineamientos o Ley alguna como sí ocurre, por ejemplo, con otro mecanismo de democracia directa: la consulta popular (Ley Federal de Consulta Popular). A continuación se detallan artículos constitucionales que regulan la iniciativa ciudadana (Tabla 1).

Tabla 1. Marco jurídico que reglamenta a la iniciativa ciudadana a nivel nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Artículo 35	Son derechos del ciudadano iniciar leyes.
Artículo 73	El Congreso tiene facultad para legislar sobre iniciativa ciudadana.
Artículo 116	Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.
Este derecho de la ciudadanía se reconoce cuando la iniciativa se respalda con el apoyo del 0.13% de la lista nominal de electores.	

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Esta iniciativa promueve que la ciudadanía exija a servidores públicos, legisladores, líderes de partido y candidatos a cargos de elección popular la publicación voluntaria de tres documentos: declaración patrimonial (1), declaración de intereses (2) y comprobante de pago de impuestos (3).

De las definiciones incorporadas en las leyes locales sobre la iniciativa ciudadana queda de manifiesto que es el derecho que tiene la ciudadanía para presentar iniciativas ante el órgano legislativo local y modificar el marco normativo, reconociendo que el presentarla no garantiza su aprobación. En cambio, sí permite ampliar la agenda legislativa y poner en la agenda pública temas de interés para los ciudadanos; en el análisis legal de este mecanismo se recogieron seis elementos comunes (Tabla 2):

Tabla 2. Conceptualización de la iniciativa ciudadana desde las leyes locales

Elemento	Descripción
1. Participación del ciudadano	Facultad personal o grupal de la ciudadanía para presentar propuestas de proyecto de ley o de decreto.
2. Marco legal aplicable	Constitución local, leyes locales, reglamentos, códigos, decretos, normas administrativas, según lo especifique cada ley local.
3. Principal actor involucrado	El proceso legislativo lo realiza el Poder Legislativo local, así como aprobar la iniciativa ciudadana o rechazarla. En el caso de la validación de firmas (umbral de activación), en la mayoría de los estados esta función corresponde a los órganos electorales ya sea el INE o el OPLE.
4. Condicionante	Que sean leyes o marco jurídico vigente.
5. Acciones generadas	Crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar.
6. Ámbito de competencia	Estatual o municipal según lo reglamente la ley local.

Fuente: Elaboración propia con base en leyes locales de participación ciudadana.

Respecto a la iniciativa la cual es reglamentada e incorporada en las 32 entidades del país, se encontró que en la mitad de los estados la reglamentan y denominan como iniciativa ciudadana, en la otra mitad como iniciativa popular, aunque el uso que le dan a ambas expresiones tiene el mismo objetivo en su marco legal. Se resalta la importancia de concretar

en una sola forma de definir a este mecanismo para evitar confusiones, pensando principalmente en los ciudadanos que muchas de las veces desconocen los términos jurídicos o técnicos.

Tabla 3. Uso del concepto de iniciativa ciudadana o iniciativa popular.

Iniciativa Popular	Iniciativa Ciudadana
1) Chiapas	1) Aguascalientes
2) Coahuila	2) Baja California
3) Colima	3) Baja California Sur
4) Durango	4) Campeche
5) Guanajuato	5) Chihuahua
6) Guerrero	6) Ciudad de México
7) Morelos	7) Estado de México
8) Nayarit	8) Hidalgo
9) Nuevo León	9) Jalisco
10) Puebla	10) Michoacán
11) Sonora	11) Oaxaca
12) Tabasco	12) Querétaro
13) Tamaulipas	13) Quintana Roo
14) Tlaxcala	14) San Luis Potosí
15) Yucatán	15) Sinaloa
16) Zacatecas	16) Veracruz

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes locales de participación ciudadana.

En un análisis normativo más detallado sobre la iniciativa ciudadana es importante destacar que tiene una cobertura total en las 32 entidades, incluida ya sea en la Ley de Participación Ciudadana local o en la Constitución local de los estados. Respecto a la

iniciativa ciudadana o popular, por su naturaleza, es promovida por aquellos habitantes de las entidades que exigen se les reconozca como ciudadanos¹⁷, siendo esta característica uno de sus elementos distintivos. Por ello, en este mecanismo se investigó si se faculta a la ciudadanía a participar en el proceso legislativo para dictaminar la iniciativa, permitiendo así defender su propuesta y brindar argumentos en la Comisión Dictaminadora. Se identifica que solamente 14 entidades: Yucatán, Veracruz, Sonora, Tabasco, Nayarit, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Coahuila, Ciudad de México, Chihuahua, Chiapas, Campeche y Aguascalientes han reglamentado la participación ciudadana (con derecho a voz) en la discusión de la iniciativa en la Comisión Dictaminadora. En Oaxaca su legislación establece que no podrá participar en el proceso legislativo de dictaminación y en los 17 estados restantes no especifica si se faculta al ciudadano participar o no (Lucio, 2021: 77).

Respecto a la reglamentación del proceso de la iniciativa ciudadana, 29 entidades del país regulan el proceso, es decir, brindan detalles sobre aspectos como dónde se tiene que presentar, cuáles son los requisitos y documentación solicitada, criterios para presentar la iniciativa, el proceso de dictaminación, entre otros, pero, para los casos de Estado de México y Nuevo León se identificó que no se detallan los elementos necesarios para describirlo; de la misma manera, San Luis Potosí carece de elementos descriptivos, aunque se pueden encontrar fundamentos de su procedimiento en el reglamento interno o en la Ley Orgánica del Poder Legislativo (Lucio, 2021: 80-81).

Sobre la publicación de las iniciativas aprobadas en el periódico oficial del Estado, lo cual garantiza que sea reconocida y que tendrá validez, solamente

¹⁷ Los ciudadanos que pueden presentar iniciativas ciudadanas son aquellos que viven en la entidad, que son mayores de edad y gocen de sus derechos, etc.

siete entidades reglamentan explícitamente que una vez aprobada la iniciativa deberá ser publicada: San Luis Potosí, Jalisco, Guerrero, Ciudad de México, Coahuila, Campeche y Aguascalientes. En Zacatecas no es vinculante; en Puebla, Yucatán y Estado de México no especifica información sobre esta variable, y en las 21 entidades restantes no es explícita, ya que mencionan que la iniciativa se sujetará al procedimiento correspondiente que determine la Ley Orgánica o el Reglamento Interno del Congreso, reconociendo que todo proceso de iniciativa concluye con su publicación o promulgación. Sin embargo, surge la necesidad de que la obligatoriedad de su publicación sea reglamentada explícitamente en la normatividad local que regula a dicho mecanismo (Lucio, 2021: 81-82).

Sobre el financiamiento de la iniciativa ciudadana solamente seis entidades detallan criterios sobre ello: en Jalisco, Querétaro y Michoacán se estipula que las autoridades deberán prever en su presupuesto de egresos una partida para cuando consideren relevante promover algún mecanismo de participación ciudadana (aunque no especifica qué mecanismos); en Tabasco y Morelos es el Instituto Electoral Local el que debe prever en su anteproyecto de presupuesto de egresos los recursos estimados, y en Aguascalientes donde se establece que el financiamiento de la iniciativa corre por cuenta de sus impulsores, son los ciudadanos, los gastos los eroga el Instituto Estatal Electoral. Por otra parte, en la Ciudad de México no es clara la regulación de esta variable y en las 25 entidades restantes no incluyen elementos sobre el particular (Lucio, 2021: 83).

Sobre los umbrales de activación de la iniciativa ciudadana, en la tabla 4 se detallan los porcentajes de firmas solicitados, de tal modo que dicha propuesta cumpla con uno de los principales requisitos para ser presentada al Congreso local de la entidad correspondiente, este porcentaje se determina con base en la lista nominal de electores.

Cabe señalar que el concepto de “personal” hace referencia a que el mecanismo puede ser activado de manera individual por el ciudadano, sin pedir un aval de firmas, lo cual aplica para los estados de Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala.

Las entidades con el signo (*) son aquellas donde se estipulan dos umbrales: el primero hace referencia para leyes y el segundo para la Constitución local. Una de las principales reflexiones radica en que no existe justificación para determinar dicho umbral, como se verá más adelante existen límites demasiado bajos y en otros casos demasiado altos (Lucio, 2021:78-80).

Tabla 4. Umbrales de activación de la iniciativa ciudadana o popular

	Entidad	Número de firmas solicitadas
1	Aguascalientes	(1%)
2	Baja California	(500 ciudadanos)
3	Baja California Sur	Personal
4	Campeche	(0.13%)
5	Chiapas	(1%)
6	Chihuahua	(0.1%)
7	Ciudad de México	(0.13%)
8	Coahuila	Personal
9	Colima	(0.13%)
10	Durango	(0.5%)
11	Estado de México	Personal (da a entender)
12	Guanajuato	(0.5%)
13	Guerrero	(0.2%)
14	Hidalgo	(0.13%)
15	Jalisco	(0.05%)
16	Michoacán	Personal
17	Morelos	* (1% y 2%)

18	Nayarit	(5%)
19	Nuevo León	Personal
20	Oaxaca	Personal
21	Puebla	(2.5%)
22	Querétaro	Bajo* (1% y 3%)
23	Quintana Roo	Personal
24	San Luis Potosí	Personal
25	Sinaloa	Personal
26	Sonora	(1%)
27	Tabasco	(10%)
28	Tamaulipas	(0.13%)
29	Tlaxcala	Personal
30	Veracruz	(0.13%)
31	Yucatán	(0.3%)
32	Zacatecas	(500 ciudadanos)

Fuente: Lucio, L. Pedro. (2021). Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa en las 32 entidades de México. En Pérez Vega, Moisés (coord.) Mecanismos de participación ciudadana en México. México. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, CEE, pp. 63-90.

También se procedió a analizar cuáles son las temáticas permitidas y no permitidas para activar a la iniciativa ciudadana o popular, destaca que en la totalidad de las entidades lo vinculado a la organización del Estado, así como el tema de las finanzas públicas son temas que no pueden ser discutidos por los ciudadanos por medio de este mecanismo, y aunque en algunos casos se han presentado iniciativas con estos asuntos, se han dictaminado como improcedentes al ser temáticas no permitidas, por lo cual sólo se confieren a los representantes populares.

Tabla 5. Temáticas permitidas y no permitidas en la iniciativa ciudadana.

Temáticas de la iniciativa	
1.Temas permitidos	Se puede activar cuando se hace referencia al marco normativo local vigente.
Casos a destacar	Veracruz y Campeche hacen referencia a que la materia sobre la que se presenta deberá ser competencia del Congreso; en Colima, estatal, y en Baja California Sur será procedente este mecanismo cuando haga referencia a la Ley o Código que otorgue derechos o imponga obligaciones a la generalidad de las personas.
2.Temas no permitidos	Que limite derechos humanos; temas fiscales, presupuestales o tributarios; régimen interno de la Administración Pública Estatal; materias derivadas de reformas a la Constitución Política Federal; tópicos vinculados a convenios con la federación u otros estados y lo relacionado a tratados internacionales.
Casos a destacar	Zacatecas, lo referente a expropiación de bienes; Aguascalientes, lo vinculado con acciones afirmativas; Ciudad de México, la materia penal; Jalisco, lo relacionado a organismos descentralizados y paraestatales; Quintana Roo, el nombramiento de servidores públicos; Morelos y Tabasco, la designación del gobernador interino, en tanto que en Nayarit, Quintana Roo y Aguascalientes, lo tocante a la materia electoral.

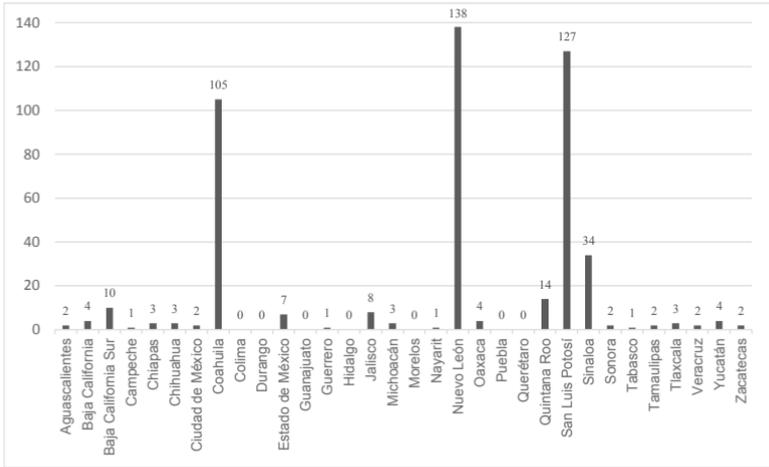
Fuente: elaboración propia con base en el marco normativo de cada entidad.

Resultados: estudio de casos de las iniciativas ciudadanas presentadas en las 32 entidades del país

Se realizó la recolección de información por medio de notas periodísticas y, principalmente, se consultaron los portales electrónicos del Poder Legislativo de cada entidad (gaceta parlamentaria), encontrándose que hasta el mes de junio del 2020 han sido presentadas 483 iniciativas ciudadanas, aun cuando ello no implicó que fueran aprobadas o en su caso discutidas por las y los diputados, encontrándose que la temática de dichas iniciativas varía, además de que se precisa de ciertas condiciones necesarias para que sean aprobadas por el pleno de los congresos locales.

Al reconocer la limitante de información, se identificó un primer antecedente, del 2004, en Jalisco donde un ciudadano, llamado Gilberto Parra Rodríguez, activó este mecanismo para establecer el derecho de pensión a adultos mayores de 70 años, la iniciativa quedó “congelada”¹⁸ en el Congreso, esto es, pendiente de dictaminar. Años después, en 2017, el ciudadano presentó una nueva iniciativa en el mismo sentido solicitando trato digno y beneficios sociales a los adultos mayores, propuesta avalada con cuatro mil firmas. La cantidad de iniciativas presentadas se desglosan por cada entidad en la Grafica 1.

Gráfica 1. Cantidad de iniciativas ciudadanas promovidas en cada Estado



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de la Gaceta Parlamentaria de los congresos locales.

¹⁸ Se le denomina así, haciendo referencia a que una vez que la iniciativa fue presentada ante el Poder Legislativo no se le dio un proceso para que fuera discutida en la respectiva comisión dictaminadora, ya que el ciudadano no pudo contar con los mecanismos legales o institucionales para poder impulsar y promover su iniciativa.

De la presente investigación en siete estados: Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Puebla y Querétaro, no se logró identificar la existencia de alguna iniciativa ciudadana, hasta junio de 2020, a pesar de que en los primeros cuatro el umbral para activar el mecanismo es menor a 1%; en los otros tres el porcentaje oscila entre 1% y 3%. Los tres que han sido más activos en el tema son: Nuevo León con 138 iniciativas; San Luis Potosí con 127, y Coahuila con 105, es importante aclarar que la limitación de tiempo que se tomó para estos tres casos fue a partir de la disposición de información encontrada. Por ello, para el estudio en Nuevo León se tomó la LXXI Legislatura (2018 a 2021); en San Luis Potosí, las legislaturas LXI (2015 a 2018) y LXII (2018 a 2021), y en Coahuila, la legislatura LXI (2018 a 2020).

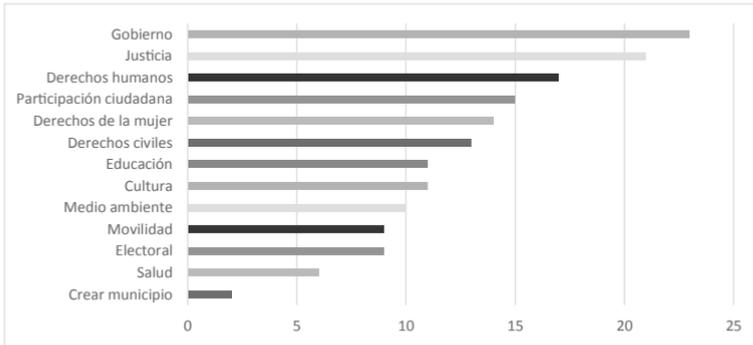
Respecto a Coahuila, el tercer estado más activo, resulta importante destacar una situación identificada y es que una misma persona ha presentado 79 iniciativas ciudadanas, de las cuales solamente dos han sido aprobadas, se trata de un joven de 26 años llamado Erick Rodrigo Valdez Rangel. Del estudio de este caso, surge la interrogante si verdaderamente existe un ímpetu por participar activamente por medio de la iniciativa ciudadana en Coahuila y ejercer su derecho como ciudadano, ya que en 2020 se registró para competir por una de las candidaturas a diputado local en un partido político.

Una de las conclusiones más importantes sobre este instrumento, es que los primeros seis estados que tienen mayor cantidad de iniciativas son aquellos donde su reglamentación ha definido que puede ser presentada de manera personal o individual, sin requerir un porcentaje de firmas que avalen la propuesta, ellos son Nuevo León, San Luis Potosí, Coahuila, Sinaloa, Quintana Roo y Baja California Sur.

Con los datos anteriores, se puede argumentar que la existencia de umbrales de activación constituye una de las principales limitantes legales, para que la iniciativa sea constantemente promovida por el ciudadano. Por tal motivo, si se desea mayor participación ciudadana, a través de este mecanismo, deberán existir muy bajos porcentajes que requieran el aval de firmas o, en su caso, no existir y dar la facultad de presentar una propuesta de reforma al marco normativo local a cualquier ciudadano, reconociendo que ello implicaría mayor carga laboral para los legisladores.

Como detalla la siguiente gráfica 2, existen trece temas sobre los cuales el ciudadano se muestra particularmente interesado en activar una iniciativa ciudadana:¹⁹

Gráfica 2. Temas sobre los cuales se activa la iniciativa ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de la Gaceta Parlamentaria de los Congresos Locales.

¹⁹ La muestra corresponde a 161 iniciativas estudiadas a nivel subnacional de las cuales se pudo identificar el tema sobre el cual se basaba la iniciativa ciudadana.

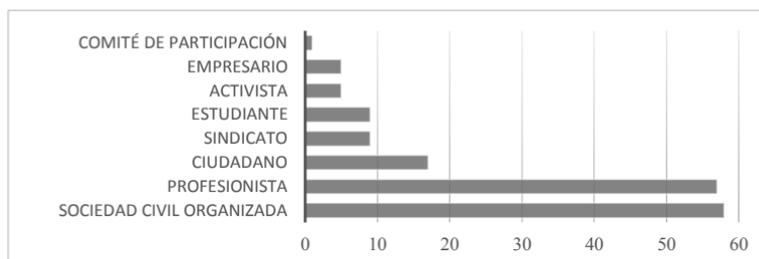
Destaca el hecho de que, en primer lugar, están los temas vinculados a gobierno, lo que significa que las iniciativas promovidas estaban vinculadas con modificar leyes orgánicas de la administración pública del ámbito estatal o municipal, también temas relacionados con las finanzas públicas y entorno a las facultades conferidas a las autoridades. En segundo lugar, se encuentran los temas relacionados a la justicia, es decir, temas vinculados al Código Penal del estado, particularmente, se ubicaron diversas iniciativas encaminadas a definir medidas de protección para promotores de derechos humanos y periodistas.

En tercer lugar, a pesar de que en algunas de las leyes que regulan a los mecanismos de la democracia directa se menciona, explícitamente, que los derechos humanos no están sujetos a ser materia de alguno de estos instrumentos. Por este concepto se hace referencia a que se identifica que por medio de la iniciativa se busca ampliar los derechos de los ciudadanos, encaminados principalmente a proteger y empoderar a grupos vulnerables de la sociedad como, por ejemplo, adultos mayores, mujeres, niñas y niños, indígenas, etc.

Por otro lado, con el análisis de las experiencias en el ámbito subnacional también se identificó que existen ocho formas de catalogar a quien promueve la iniciativa ciudadana, prevaleciendo en la mayoría de los casos que son promovidas por la sociedad civil organizada, o sea, por organizaciones formalmente constituidas que cuentan con recursos e información para promover este instrumento. En segunda instancia son promovidas por profesionistas, es decir, personas que cuentan con una carrera, profesión o que son servidores públicos.

En tercer lugar, las promueven ciudadanos, los cuales se catalogan de esa forma debido a que no se identifica que pertenezcan a alguna de las otras categorías²⁰ (Gráfica 3).

Gráfica 3. Actores que promueven la iniciativa ciudadana

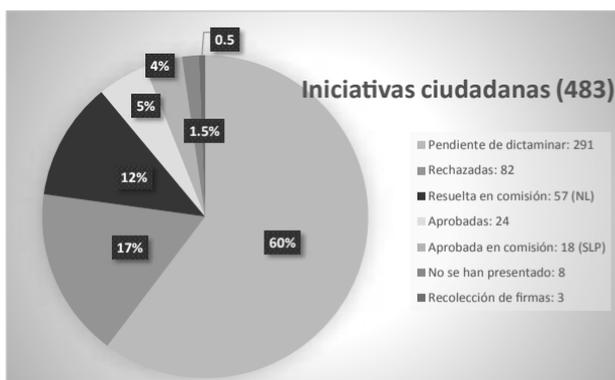


Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de la Gaceta Parlamentaria de los Congresos Locales.

También se presenta una gráfica detallada del estado en el que se encuentran las 483 iniciativas ciudadanas localizadas (Gráfica 4).

²⁰ La muestra corresponde a 161 iniciativas estudiadas donde se pudo identificar la información o datos del promotor.

Grafica 4. Estado en el que se encuentran las iniciativas promovidas por ciudadanos.



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de la Gaceta Parlamentaria de los Congresos Locales.

De dicha gráfica los datos revelan que 60% de las iniciativas se encuentran pendientes de dictaminar, con lo cual a pesar de que el ciudadano presente constantemente iniciativas al poder legislativo, surge la limitante de que los diputados no avalen la propuesta y no sea discutida. Ante dicho obstáculo, surge la necesidad de que en la normatividad de los 32 estados se estipule explícitamente que las comisiones dictaminadoras deberán permitir que el ciudadano participe con voz en la sesión correspondiente, brindando argumentos que abonen a la discusión y garanticen su debido proceso.

A su vez, aunque algunas entidades señalan un periodo para que toda iniciativa sea dictaminada, en muchos de los casos se identifica que la norma no se respeta, e incluso entra una nueva legislatura y la iniciativa ciudadana queda congelada en el tiempo. Por ello es importante no sólo definir un plazo en la ley para que sea dictaminada, sino –además– es importante que el ciudadano conozca que puede hacer valer su derecho político por medio de los tribunales electorales y exigir que sea dictaminada.

Lo anterior ocurrió en los casos de Sinaloa en una iniciativa promovida por José Guadalupe Carrillo Osorio en donde el Tribunal Electoral solicitó que se diera el estatus de la iniciativa llamada: sin voto no hay dinero. Asimismo, en dicho estado diversas organizaciones de la sociedad ganaron, en 2018, una demanda por protección de derechos políticos ante el Tribunal Estatal Electoral, incluso aprobándose finalmente la iniciativa que buscaba mayor transparencia en el Poder Legislativo. De la misma manera, en San Luis Potosí, en 2018, José Mario de la Garza obtiene una sentencia del Tribunal Electoral solicitando que las iniciativas sean dictaminadas ante la ausencia del debido procedimiento marcado por la Ley. Por otra parte, se encontró que 17% de estas iniciativas han sido rechazadas, sin señalar en la dictaminación los motivos de su improcedencia. En el caso de Nuevo León se encontró que en 57 de las iniciativas se detalla que cada una fue resuelta en comisión, pero no define si fue votada en pleno y aprobada o rechazada, y lo mismo sucedió en San Luis Potosí con 18 iniciativas aprobadas en comisión, sin encontrar información que ayude a conocer si cada iniciativa fue aprobada o rechazada por los diputados.

Las 24 iniciativas (5%) que con seguridad fueron aprobadas en la Comisión Dictaminadora y en el Pleno del Congreso, se desglosan a en la Tabla 6, detallando la propuesta y el impacto en cada entidad. Se conoce que en la mayoría de los casos las propuestas contribuyen a ampliar los derechos de la ciudadanía y sectores vulnerables. Finalmente se identifica que los Congresos de Coahuila y Sinaloa tienen mayor tasa de aprobación con seis y cinco iniciativas aprobadas respectivamente.

Tabla 6. Iniciativas ciudadanas aprobadas por el Congreso de cada entidad federativa

Estado	Propuesta	Dato importante	Impacto
Baja California Sur (2019)	1. Garantizar principio de paridad de género en el Tribunal Superior de Justicia y gabinetes de primer nivel de Ayuntamientos.	Se aprobó con reformas por parte de los legisladores.	No ha tenido un impacto, ya que un paquete de diversas reformas y leyes no han sido publicadas, aunque ya fueron aprobadas por el Congreso.
	2. Se declare Patrimonio Cultural del Estado las cabalgatas y el Día del Caballo.	Tuvo apoyo de una diputada.	Representa una conquista para un sector determinado, no para toda la población
Coahuila (Las primeras 4 en 2019 y las últimas 2 en el 2018)	3. Modificar Ley Educativa para favorecer la intervención de la Procuraduría para Niños y Niñas cuando en la escuela existan indicios de violencia.	Forma parte de las 79 propuestas presentadas por el mismo ciudadano.	Brinda apoyo a un sector vulnerable de la sociedad.
	4. Incorporar el uso de la captación de lluvia para su mejor aprovechamiento.	Forma parte de las 79 propuestas presentadas por el mismo ciudadano.	Contribuye al medio ambiente y evita el mal uso del agua.
	5. Reforma la Ley de Hacienda para eliminación de la figura del reemplacado si no es por pérdida o cambio de residencia.	A pesar de estar vinculada con temas fiscales es aprobada.	Contribuye a evitar el proceso burocrático y erogar gastos del procedimiento.
	6. Reforma al Estatuto de los Trabajadores del Estado para incorporar estudios de cáncer.	Establece la obligatoriedad para que la mujer se realice estudios una vez al año.	Aunque beneficia a un sector particular de la población, ayuda a ampliar sus derechos laborales y prevenir enfermedades.
	7. Modificación a la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación Pública.	Busca definir reglas claras del servicio médico para maestros	Beneficia a un sector específico de la población.
	8. Modificar Ley Estatal de Salud para establecer qué vendedores deben ofrecer agua purificada de manera gratuita, solo la embotellada se cobrará	Pasaron dos años para su aprobación.	Garantiza el derecho humano al agua.
Oaxaca (2019)	9. Reforma a Ley Orgánica para contribuir a la igualdad de género en los cargos del Ayuntamiento de Oaxaca.	El diputado del PT brindó apoyo en el proceso legislativo.	Contribuye a romper el techo de cristal que sufren las mujeres en entidades públicas.
Quintana Roo (2020-2018)	10. Declara 21 de septiembre como Día Estatal de la Paz.	Promocionado por sociedad civil.	Ayuda a generar consciencia sobre el tema en la sociedad.
	11. Paridad de género en el sector público.	Es necesario que sea aprobada por los ayuntamientos.	Contribuye a romper el techo de cristal que sufren las mujeres en entidades públicas.
San Luis Potosí (2017-2016)	12. Reformar la Ley Electoral para incluir 20% de candidatos jóvenes menores de 29 años en las listas de regidurías de Representación Proporcional	Fue apoyada por algunos legisladores del PAN, PRI y Movimiento Ciudadano.	Regidores jóvenes en los ayuntamientos, busca renovar la política.

	13. Estipula la certificación profesional de la enfermería.	Tuvo apoyo de la diputada de Movimiento Ciudadano.	Profesionalización de la enfermería.
Sinaloa (2018, 2018, 2017, 2016 y 2013)	14. Reforma a Ley de Profesiones para precisar la definición de perito profesional, así como establecer el grado académico.	Fue presentada en el 2017 y ratificada la propuesta en el 2018.	Logra la profesionalización del perito.
	15. Expedir Ley que Garantiza la Entrega de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares Gratuitos a estudiantes de las escuelas públicas del sistema de educación básica.	Es aprobada por unanimidad.	Ayuda a sectores vulnerables económicamente para subsanar dichos gastos.
	16. Establece que los ciudadanos promotores de iniciativas por dictaminar asistan a las reuniones de las comisiones.	Presenta oficio solicitando que se dictamine en el 2018 tras quedar congelada.	Ayuda a aumentar las posibilidades para que la iniciativa ciudadana sea aprobada.
	17. Eliminar el carácter "privado" de las reuniones que celebran los diputados en comisiones y crear Comisión de Transparencia, Anticorrupción y Participación Ciudadana.	Fue aprobada con reformas por unanimidad después de ganar en 2018 una demanda por omisión ante el Tribunal Estatal Electoral.	Ayuda al combate de la corrupción y a favor de la transparencia gubernamental.
	18. Iniciativa de Ley para el pago de aguinaldo a los jubilados y pensionados de los Servicios de Educación Pública Descentralizada.	Se tardó 5 años en ser dictaminada.	Beneficio a un sector específico de la población.
Sonora (2019)	19. Reforma del Código Penal para sancionar a servidores que cometan delito de corrupción o cohecho.	El Congreso hizo suya la propuesta, por interés en el tema.	Ayuda a mejorar las acciones para evitar la corrupción en el sector público.
Tlaxcala (2019 y 2007)	20. Ley Olimpia que busca sancionar a las personas que difunden imágenes o videos con contenido íntimo.	Ayudó la diputada Laura Flores del PRD y el titular de la Procuraduría General de Justicia.	Es una iniciativa a nivel nacional y va enfocada principalmente a mujeres, con lo cual regula el controversial ámbito de las redes sociales.
	21. Reforma al Código Penal para reconocer el delito de trata de personas.	El Poder Ejecutivo presenta a la par su propia iniciativa.	Visibiliza y atiende una problemática de la entidad.
Veracruz (2008)	22. Crear Ley para enfrentar la epidemia de VIH/SIDA, otorgar derechos, atención y programas gubernamentales al combate de esta enfermedad.	Es la primera norma de este tipo en el país.	Se llama Ley 306, impacta en mejores condiciones de vida y atención.
Zacatecas (2011 y 2009)	23. Ampliar derechos de las personas adultas y estipular un apoyo económico.	Legisladores apoyan la iniciativa, pero la reforman para concretar la población vulnerable.	Beneficia a un sector vulnerable de la población.
	24. Señalar que el matrimonio es entre hombre y mujer, y penar el aborto cuando no sea justificado.	Grupos LGBT y sectores inconformes se manifestaron en contra.	Va en contra de la visión progresiva de los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de portales electrónicos de los órganos electorales locales y notas periodísticas.

Como constatan las 24 iniciativas ciudadanas aprobadas en el ámbito subnacional que se lograron identificar, las temáticas varían drásticamente vinculándose principalmente con temas que abordan la problemática de la desigualdad de género en el sector público, pero también se abordan temas como la transparencia, los derechos laborales y el acceso a la salud, con una población objetivo y un sector específico al que impacta. Sin embargo, a pesar de tener un importante número de iniciativas presentadas en los órganos legislativos, en contraste son pocos los casos en los que se han aprobado dichas propuestas, surgiendo la interrogante sobre ¿qué factores contribuyeron a la aprobación de dichas iniciativas?, por tal motivo, a continuación se busca dar respuesta a la pregunta y ejemplificar concretamente todo el proceso al que se enfrenta un ciudadano al promover una iniciativa ciudadana, las limitantes y las ventanas de oportunidad.

Conclusiones: reflexiones en torno al estudio de caso Cuota Joven en San Luis Potosí

Este apartado se crea para ejemplificar y principalmente reflexionar, vía el estudio de un caso concreto, todo lo que conlleva un proceso de activación y aprobación de una iniciativa ciudadana, con los siguientes objetivos:

1. Demostrar que la iniciativa ciudadana se enfrenta a diversas barreras legales, institucionales y políticas.
2. Destacar la necesidad de incorporar en el marco normativo local reglas claras sobre el proceso, financiamiento y requisitos para la activación de este mecanismo.

-
3. Señalar cómo los resultados pueden traer consigo un impacto en la ampliación de los derechos de los ciudadanos y la posibilidad de constituirse en instrumentos con una visión progresiva.
 4. Reconocer la importancia de los órganos electorales en el acompañamiento al ciudadano.

Como punto de partida, cabe recordar que, en 2017, en San Luis Potosí el Poder Legislativo realizó una serie de foros ciudadanos con el fin de recolectar propuestas y conocer la opinión de la sociedad, respecto de la reforma político-electoral rumbo al proceso electoral en la entidad en 2018. En dichos foros surgieron diversas propuestas; no obstante, pocas fueron incorporadas en el proyecto de decreto para la reforma de la Ley Electoral del Estado.

En este contexto una de las principales demandas a nivel nacional y local es la incorporación de la juventud de manera sustantiva en la política y en los cargos de elección popular, por lo que derivado de lo anterior se reconoce la experiencia de Perú sobre la incorporación en el sistema político, desde 2006, de la Ley del Concejal Joven (Congreso de Perú, 2006). Esta ley estipula que 20% de las listas de candidatos a regidores tendrán que ser ocupados por jóvenes menores de 29 años, con el objetivo de renovar la clase política y una mayor participación política de la juventud.

A raíz de dicho caso surge la idea de que esta legislación fuera aplicable también al caso mexicano reconociendo que por medio de una iniciativa ciudadana podría incorporarse en la normatividad, por tal motivo, en San Luis Potosí jóvenes de diversas asociaciones civiles y jóvenes militantes y simpatizantes de algunos partidos políticos, en diversas reuniones discutieron el caso peruano, la propuesta y redacción del proyecto de decreto, el cual quedó de la siguiente manera, planteando modificar el artículo 305 de la Ley Electoral del Estado

de San Luis Potosí: “además, los partidos políticos, alianzas o coaliciones deberán proponer en sus listas de candidatos a regidores de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, por lo menos el veinte por ciento de ciudadanos jóvenes menores de 29 años de edad, cumplidos el día de la designación”.

La propuesta denominada Cuota Joven fue presentada en las oficinas del órgano legislativo, el 9 de mayo de 2017, posteriormente, en la sesión ordinaria del 18 de mayo, se publica en la *Gaceta Parlamentaria* para su correspondiente discusión en la Comisión Dictaminadora. Una de las grandes limitaciones legales durante el proceso fue el hecho de que la iniciativa ciudadana en San Luis Potosí no cuenta con una reglamentación explícita, al no incluir todos los requisitos de documentación del procedimiento y ni siquiera contar con algún formato para presentar la iniciativa ciudadana, ya que se tomó la decisión de tomar como machote alguna propuesta de Ley presentada por algún diputado y publicada en la *Gaceta Parlamentaria*; a su vez, cuando fue recibida en la Oficialía de Partes del Congreso la única observación que se hizo fue se presentó en formato físico y digital.

Destacando la importancia de la reglamentación de los mecanismos de democracia directa cuando son promovidos por la ciudadanía, dicha necesidad se justifica en el presente estudio de caso, ya que días después de ser presentada la iniciativa fue dictaminada por la comisión correspondiente a puerta cerrada, sin que los promotores de la iniciativa Cuota Joven pudieran estar presentes o participar con voz en el debate de dicha propuesta, evitando que pudieran contribuir a agregar elementos e información de valor.

La propuesta en un primer momento fue rechazada por algunos diputados, argumentando que en el oficio presentado no se había acreditado ser ciudadanos

potosinos; empero, en ningún apartado de la Constitución Política del Estado ni reglamento o ley de participación ciudadana se indica que se deberá cumplir dicho requisito adjuntando la credencial de elector, sólo se menciona que deberá estar firmada por ciudadanos potosinos, por lo cual, si dicho requisito fuera detallado explícitamente no se habría tenido este resultado en primera instancia. Además, es de suma importancia contar con una normatividad que defina explícitamente que cuando la iniciativa sea rechazada, el ciudadano será notificado y tenga la oportunidad, así como el plazo necesario para subsanar los errores y presentarla nuevamente cuando sean errores de forma. Una pregunta de investigación derivada del análisis de las iniciativas ciudadanas aprobadas en el país fue la siguiente: ¿la aprobación o rechazo de las iniciativas ciudadanas dependen del vínculo que tenga el ciudadano promotor con algún diputado?, el estudio de la iniciativa ciudadana Cuota Joven brinda elementos para responder que en el contexto de San Luis Potosí sí es necesario ese vínculo, ya que debido a que existía cercanía con algunos diputados se nos informó, de manera “no oficial”, que la iniciativa había sido rechazada en la Comisión Dictaminadora con el argumento antes descrito (nunca se informó institucionalmente que fue rechazada en primera instancia); en cambio, se nos invitó a presentarnos en la sesión pública, del 31 de mayo, en el Poder Legislativo del Estado donde se aprobarían todas las reformas a la Ley Electoral del Estado y se aprovecharía para ser nuevamente presentada al pleno.

Finalmente, el 31 de mayo una vez que el Diputado Héctor Mendizábal presentó nuevamente la propuesta y recalcó su importancia en el pleno del Congreso, posteriormente algunos legisladores subieron al pódium a presentar argumentos a favor; después de tener un receso de casi una hora, la iniciativa fue aprobada por unanimidad y publicada en el *Periódico Oficial del Estado*.

En lo descrito hasta este punto se desglosan algunos de los objetivos que se propone el presente estudio de caso, puesto que se demostraron las diversas barreras que enfrentó la iniciativa ciudadana Cuota Joven, como no tener un formato, no detallar explícitamente los requisitos y barreras institucionales que impedían al ciudadano participar con voz y ser notificado de la aprobación o rechazo de la Comisión Dictaminadora a la iniciativa, además de barreras políticas al no ser recibida de manera personal por todos los diputados, y ser votada en contra por algunos de ellos por motivos de técnica legislativa.

Finalmente, la aprobación de esta iniciativa trajo consigo la ampliación de los derechos políticos de la juventud, un sector constantemente excluido de los cargos de elección popular, con el resultado directo de que los partidos políticos presentarán en sus listas de regidores de representación proporcional candidatos jóvenes y, por ende, tendrán que invertir en su capacitación y en el desarrollo de cuadros políticos juveniles.

Respecto a la importancia de los órganos electorales, un mes después de aprobada la iniciativa, se identifica un nuevo problema: el oportunismo político que rodeó a la iniciativa, pues diputados y diputadas de diversas bancadas comenzaron a adjudicarse, públicamente y en medios de comunicación, la aprobación de ésta. Por lo cual en calidad de ciudadanos, a mediados de junio de 2017 se solicitó una reunión con la Consejera Presidenta del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana CEEPAC, Laura Elena Fonseca, y con la Vocal Ejecutiva de la Junta Local del Instituto Nacional Electoral, Ana Lilia Pérez, el fin era expresarles la problemática identificada y proponerles un foro denominado: “Cuota Joven: Perspectivas rumbo al 2018” donde, por un lado, se buscaba difundir principalmente entre los jóvenes la aprobación de dicha

iniciativa y, por otro, se buscaba blindar la propuesta, recalcando que fue resultado de un proceso ciudadano.

Finalmente el curso de la iniciativa Cuota Joven concluyó en diciembre de 2017, en sesión del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana donde se aprobaron los lineamientos que deberán cumplir los partidos políticos, coaliciones, alianzas partidarias y candidatos independientes, en la postulación de candidatos jóvenes a regidores de representación proporcional en la Elección de Ayuntamientos 2017-2018, de conformidad con lo establecido en el artículo 305, párrafo segundo de la Ley Electoral del Estado, en donde el objetivo principal de dichos lineamientos era que Cuota Joven debería aplicarse en una de las tres primeras posiciones de la lista de regidores de representación proporcional. Una posible situación sería que en dichas listas los partidos políticos podrían enviar en últimas posiciones a los jóvenes para cumplir con la Cuota Joven, por ello se aprobaron dichos lineamientos con cuatro votos y con la inconformidad de todos los representantes de los partidos políticos (*El Exprés*, 2017).

Las conclusiones del estudio arrojan que, si bien es cierto que la propuesta de Cuota Joven cerró formalmente su ciclo en diciembre de 2017, queda de manifiesto que el perfeccionamiento de todo cambio promovido por la sociedad, a través de una iniciativa ciudadana, es una labor constante que no termina con su aprobación. Destaca que, para el caso de San Luis Potosí, en 2020 el CEEPAC buscó aplicar la Cuota Joven para los cargos de regidores de mayoría relativa, ante esto el partido local Consciencia Popular impugnó dicha acción afirmativa ante el Tribunal Electoral Local con el argumento de que no está estipulada en alguna ley o en la Constitución; el Tribunal dio la razón al partido político.

Una de las principales conclusiones es que existe una importante relación entre los recursos con que cuenta el ciudadano promotor y sus posibilidades de que la iniciativa sea aprobada, estos recursos como queda de manifiesto en este estudio de caso son; el tiempo para difundir en medios de comunicación; dar seguimiento al proceso de dictaminación, así como asistir a reuniones. De ahí la importancia de los promotores de la Cuota Joven, quienes al ser en su mayoría estudiantes universitarios tenían la disponibilidad de tiempo para ello. Otro punto importante sería disponer de un nivel de recurso económico para subsanar el proceso, ya que todo el procedimiento conllevó un gasto económico que siempre sufragaron los promotores, a excepción del foro. También existe el recurso del conocimiento, pues la totalidad de los promotores tenían acceso a la educación superior, a internet y libros, es decir, a información clara y oportuna. Y un último recurso sería el del capital político, dado que existía un vínculo de comunicación y relación con algunos de los diputados de la legislatura, lo cual aumentaba las posibilidades de su aprobación.

Por lo anterior, debemos preguntarnos ¿la iniciativa ciudadana es un derecho amplio y accesible para todos los ciudadanos?, o ¿es un derecho para quienes no cuentan con tiempo, dinero, conocimiento y capital político para promoverla y que ésta sea aprobada? De ser afirmativa la segunda opción, estaríamos hablando de que este mecanismo se convertirá en un instrumento activado por ciertos sectores de la sociedad que cumplen con ciertos requisitos, lo cual impactaría negativamente en el carácter ciudadano de este instrumento, considerando las brechas sociales, económicas y educativas de nuestro país.

Al igual que en la mayoría de las iniciativas ciudadanas, aprobadas en otros estados, son acciones afirmativas que ayudan a ampliar los derechos de

diversos sectores de la sociedad, por ejemplo, el caso de Zacatecas que brinda apoyo económico a personas adultas mayores, o el de Tlaxcala con la aprobación de la Ley Olimpia que combate la violencia digital hacia las mujeres, o en Veracruz con la entrada en vigor de la Ley que busca combatir institucionalmente el VIH y garantizar su oportuna atención, también Coahuila que garantiza la atención institucional a niños y niñas que sufran violencia, lo mismo en Baja California Sur, Oaxaca y Quintana Roo en donde se establecieron medidas para garantizar la paridad de género en el sector público. Sin lugar a dudas, cada una de estas iniciativas tiene su valor al convertirse en acciones concretas, toda vez que cada experiencia vivió un largo proceso, desde su presentación al órgano legislativo hasta su aprobación; todas tendrán una historia valiosa y diferente que contar.

Con el fin de aumentar el número de iniciativas ciudadanas aprobadas (de 483 sólo se aprobaron 24), resultaría innovador proponer la creación de oficinas de iniciativa popular (OIP) en los contextos locales, como el caso de Paraguay (*ABC Color*, 2010), buscando establecer nexos estables entre la ciudadanía y el Parlamento o Congreso local, para impulsar proyectos de ley de interés público. El objetivo de estas oficinas es ofrecer soportes y asesoramiento técnico gratuito para la elaboración de proyectos de ley, dichas experiencias han surgido en Buenos Aires, Argentina (*Última hora*, 2011), y en la ciudad de Asunción en Paraguay (Paraguay, 2010). Las propuestas están hechas, hace falta ahora la voluntad política para ser implementadas.

Referencias bibliográficas

- Abc Color (2010, noviembre). “Instalaran oficina de iniciativa popular”, recuperado el 17 de mayo de 2020 de <https://www.abc.com.py/nacionales/instalar-an-oficina-de-iniciativa-popular-179549.html> y <https://www.abc.com.py/nacionales/firmaran-convenio-para-instalar-oficina-de-iniciativa-popular-179530.html>
- Congreso de Perú (2016). “Ley que promueve la participación de la Juventud en las Listas de Regidores Provinciales y Municipales”, recuperado el 14 de mayo de 2020 de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/231A3D8E7F0DCBF205257AD9062EAFA/\\$FILE/28869.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/231A3D8E7F0DCBF205257AD9062EAFA/$FILE/28869.pdf)
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, pp.12-56
- Lucio, Pedro (2021). “Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa en las 32 entidades de México”. En Pérez
- Vega Moisés (coord.). *Mecanismos de participación ciudadana en México*, México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León CEE pp 63-90.
- Michels, R. (1912). *La sociología del partido político* nella democrazia moderna, Turin, UTET; Bolonia, II Mulino, p.8.
- Mosca, Gaetano (1936). *Elementi di scienza politica*, Bari, Laterza, p. 83

Nino, Carlos (1997). *La constitución de la Democracia Deliberativa*, traducción por Roberto Saba, España, Gedisa Editorial, p. 214.

Paraguay (2010, Noviembre). “Asunción, primer municipio en contar con una oficina de iniciativa popular”, recuperado el 16 de mayo de 2020 de <https://www.paraguaymipais.com.ar/politica-paraguaya/asuncion-primer-municipio-en-contar-con-una-oficina-de-iniciativa-popular/>

Rivera, Delgadillo (2003). *Tareas de la democracia en México*, México, Centro de Investigaciones Jurídicas, Plaza y Valdés editores.

Santos, B. de S. y Avritzer, L. (2004). “Introducción: para ampliar el canon democrático”. En: Santos, *Democratizar la democracia los caminos de la democracia participativa*. México. Fondo de Cultura Económica. pp. 35-74.

Ultima hora. (2011, Enero). “Oficina de Iniciativa Popular de Diputados será habilitada en Buenos Aires”, recuperado el 16 de mayo de 2020 de <https://www.ultimahora.com/oficina-iniciativa-popular-diputados-sera-habilitada-buenos-aires-n395394.html>

Vázquez, José (2010). *La reforma política vista desde la investigación legislativa. Iniciativas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, recuperado el 03 de mayo de 2019 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3198/8.pdf>

Referencias del marco normativo local

Aguascalientes.

<http://www.congresoags.gob.mx/Laws/DownloadPdf/235>

Baja California.

https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VI/20200110_LEYPARTICIPA.PDF

Baja California Sur.

<https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes?layout=edit&id=1541>

Campeche

<https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp>

Chiapas.

https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0006.pdf?v=MjE=

Chihuahua.

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf>

Ciudad de México.

<https://www.congresocdmx.gob.mx/marco-legal-cdmx-107-1.html>

Coahuila.

http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa112.pdf

Colima.

https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/participacion_ciudadana_02nov2019.pdf

Durango.

<http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf>

Estado de México.

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>

Guanajuato.

https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/43/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_PARA_EL_EDO_DE_GTO_PO_05jul2018.pdf

Guerrero.

<http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/686/%EF%83%96LEY%20N%C3%9AMERO%20684%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO.pdf>

Hidalgo.

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Jalisco.

<https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

Michoacán.

<http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdf>

_____ https://www.iem.org.mx/documentos/marco_legal/reglamentacion_interna_del_iem/Reglamento%20de%20Mecanismos%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20del%20Instituto%20Electoral%20de%20Michoac%C3%A1n.pdf

Morelos.

<http://impepac.mx/wp-content/uploads/2015/09/Ley-de-Participaci%C3%B3n-CiudadanaV2.pdf>

Nayarit.

<Http://ieenayarit.org/PDF/2016/LPCEN.pdf>

Nuevo León.

http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

Oaxaca.

http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_de_Participaci%C3%B3n-Ciudadana_para_el_Estado_de_Oaxaca.pdf

https://www.congresoaxaca.gob.mx/marco_normativs

Puebla.

http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24

Querétaro.

http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY064_59_18.pdf

Quintana Roo.

<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1520180323160.pdf>

San Luis Potosí. <https://congresosanluis.gob.mx/legislacion/leyes>

_____http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/11/Ley_de_Referendum_y_Plebiscito_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_24_May_2014.pdf

Sinaloa.

http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_participacion.pdf

Sonora.

http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_394.pdf

Tabasco.

http://iepct.org.mx/docs/marco_legal/Ley_de_Participacion_Ciudadana_del_Edo_de_Tabasco.pdf

Tamaulipas.

<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/Ley%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana5.pdf>

Tlaxcala.

https://congresodetlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2017/04/Ley_de_Consulta_Ciudadana_para_el_Estado_de_Tlaxcala.pdf

Veracruz.

<https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LRPICCP280518.pdf>

Yucatán.

http://www.congresoyucatan.gob.mx/resultados_busqueda.php

Zacatecas.

<https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=63&tipo=pdf>

EJE TEMÁTICO 3: Impacto legislativo en temáticas sociales, ambientales, económicas, culturales, género entre otras de trascendencia nacional e internacional

Análisis metodológico para la elaboración de un sistema de información sobre legislación local en materia de reconocimiento de derechos LGBTI+ en México

José Stalin Muñoz Ayora²¹

Resumen: En años recientes ha crecido el reconocimiento legal de los derechos de la población LGBTI+ en México. Por las características del arreglo federalista de nuestro país, la mayor parte de estas reformas legislativas ha tenido lugar en los congresos locales de las entidades federativas. Como resultado, se observa una variación significativa en el reconocimiento legal de estos derechos a lo largo del territorio nacional. El fenómeno se beneficiaría de un análisis de impacto legislativo, en perspectiva comparada, que permitiera evaluar las diferencias sustantivas entre los ordenamientos legales subnacionales, su funcionamiento y sus efectos observables. Antes de avanzar en esa dirección, se requiere de un sistema que recabe y mantenga actualizada dicha información. En esta ponencia se analizan esfuerzos previos en este rubro y se discute la complejidad metodológica de su construcción.

Organismos autónomos, sociedad civil y academia han planteado esfuerzos particulares por sistematizar la información de las leyes locales que reconocen derechos LGBTI+. La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con información actualizada hasta 2018; la organización internacional “ILGA Mundo” publica informes

²¹ Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Ciudad de México. stalin.munoz@diputados.gob.mx

anuales que comparan el avance legislativo en el ámbito mundial y que, para México, desagregan la información a nivel de las entidades federativas; hay también estudios académicos que compilan bases de datos propias para plantear análisis cuantitativos.

Estos esfuerzos comprueban la complejidad de esta tarea. En primer lugar, porque es un proceso marcado por el cambio constante. Los congresos locales comenzaron a aprobar leyes sobre derechos LGBTI+ hace menos de 20 años y de manera más generalizada sólo desde hace un lustro. En segundo lugar, la categoría de análisis es amplia y resulta complicado tener información actualizada para todas las categorías legislativas; por lo general, las bases de datos disponibles sólo incluyen una parte del espectro. En tercer lugar, hay una tensión entre la cantidad de información que se puede recopilar y la profundidad con que se puede llevar a cabo esta labor.

Palabras clave: Derechos LGBTI+, legislación subnacional, sistema de datos.

Abstract: In recent years, the legal recognition of LGBT rights has spread through Mexico. Due to the federalist arrangement, most of these legislative reforms have taken place at the local congresses. As a result, there is a significant variation of rights recognition across federal entities. This phenomenon would benefit from a comparative analysis of normative impact assessment, which evaluates the differences among local laws, their functioning and noticeable effects. Achieving that goal would require to come up with a system that could gather and update such data. This presentation seeks to analyze previous efforts in that matter and discuss the methodological complexity behind its construction.

Autonomous bodies, civil society organizations, and academics have tried to systematize the data from Mexican local LGBT+ laws. Until 2018, the Mexican National

Commission for Human Rights collected information on this matter; the international organization “ILGA World” publishes annual reports, which present a comparative perspective of legislation around the world, and for Mexico subnational data is also available; in addition, some academic studies have compiled datasets to apply quantitative methods of analysis.

These efforts demonstrate the complexity of the task proposed. Firstly, this process is one of continuous change; local congresses only started approving LGBT+ rights laws less than 20 years ago and, on a more extensive manner, only 5 years ago. Secondly, this is a wide category of analysis, which complicates having updated information for all legislative categories; that is why most datasets focuses on one part of the spectrum. Thirdly, there is dilemma between the quantity of data one can collect and how deep one would get involved in this task.

Keywords: LGBT+ rights, subnational legislations, databases.

Introducción

En años recientes, se ha extendido el reconocimiento legal de derechos de la población lésbico, gay, transexual, intersexual (LGBTI+) en varias regiones del mundo, en particular en Europa y América. La relevancia de este hecho es irrefutable, pues se trata del resarcimiento una deuda histórica con un grupo social tradicionalmente discriminado y excluido. En el caso de México, sin embargo, las particularidades del arreglo institucional han hecho que el fenómeno sea más complejo que en otras latitudes. De acuerdo con el marco jurídico vigente, el reconocimiento de la mayoría de estos derechos es facultad de las entidades federativas, por lo que la legislación en la materia depende de la aprobación de cada uno de los 32 congresos locales.

Como es de esperarse, esta condición jurídica he devenido en escenarios subnacionales específicos. En años recientes, las entidades federativas se han distanciado entre sí respecto del nivel de reconocimiento de derechos LGBTI+. De esta forma, hay un grupo con legislación local cuyo avance podría compararse con aquel de los países más avanzados en este rubro y otro grupo que se ha resistido, con más o menos éxito, a incorporarse a la tendencia.

En el camino, se han aprobado diversas reformas legislativas a ordenamientos locales análogos, que conforman un cuerpo de legislación independiente, pero con elementos susceptibles de ser comparados entre sí. En varios casos, se observa un intercambio implícito entre los congresos locales, pues las reformas pioneras parecen haber influido en la redacción y estructura de las más recientes. En otros, en cambio, se apostó por innovaciones legislativas que, en los casos más extremos, concluyeron con la declaración de inconstitucionalidad por considerarlas discriminatorias.

A pesar de las diferencias en la calidad y difusión de los marcos legales subnacionales y los consecuentes efectos en el bienestar de las personas involucradas, que justificarían el establecimiento de algún mecanismo de evaluación de impacto legislativo en perspectiva comparada, actualmente no se reconocen esfuerzos institucionales encaminados a cumplir con dicha tarea. El objetivo de esta ponencia es proponer una metodología para la elaboración de un sistema de información actualizada de este fenómeno. Por ello, en la siguiente sección se analiza una serie de esfuerzos previos orquestados por organismos defensores de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y estudios académicos. En una sección posterior, a partir de las enseñanzas que se desprenden de este primer análisis se ensaya una propuesta propia.

Seguimiento de legislación local sobre derechos LGBTI+ en México

Ante el avance del reconocimiento legislativo de derechos LGBTI+ en México, la sociedad civil y los organismos garantes de los derechos humanos han realizado esfuerzos por recabar evidencia empírica al respecto. No todas las iniciativas se han consolidado en sistemas de información que logren presentar datos vastos y actualizados del fenómeno; algunas porque su objetivo era simplemente presentar una imagen de los derechos en un momento dado, otras por la falta de continuidad institucional. Aun así, en todos los casos se utilizaron metodologías de investigación específicas, que vale la pena analizar. En esta sección, se revisan en particular las propuestas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e intersex (ILGA Mundo) y de un estudio de corte académico (López, 2017). El objetivo es generar una caracterización general de las debilidades y fortalezas de cada una, para distinguir patrones metodológicos y señalar áreas de oportunidad.

1. La plataforma de armonización normativa de la CNDH

En 2016, la CNDH presentó la “Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos”, una iniciativa enfocada a monitorear la incorporación de los principios de estos derechos consagrados en los tratados internacionales firmados por México en legislaciones locales. La plataforma, que se encuentra disponible en línea (<https://armonizacion.cndh.org.mx/>), dedica una parte a la legislación sobre derechos LGBTI+. Se trata probablemente de la iniciativa más acabada de seguimiento a este fenómeno dentro del país, pues no sólo se recopiló información, sino que se hizo un esfuerzo adicional por evaluar el nivel de cumplimiento de los estándares internacionales.

En 2016, la CNDH presentó la “Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos”, una iniciativa enfocada en monitorear la cantidad de información asociada a las reformas locales en materia de derechos humanos.

Primero, se identificaron once áreas generales de seguimiento de armonización de derechos humanos a partir de la revisión de los compromisos consagrados en tratados internacionales (paso I). Posteriormente, estas áreas se tradujeron en disposiciones jurídicas específicas para el Estado mexicano, esto es, derechos, principios y obligaciones (paso II). De ahí, se seleccionaron ordenamientos legales de las 32 entidades federativas que servirían para verificar la inclusión de las mencionadas disposiciones (paso III). Una vez recabada la información, se evaluó cada una de las disposiciones adjudicándole una de tres calificaciones posibles: 0% si no se estaba contenida en la norma, 60% cuando se incluyó parcialmente o se encontró que el ordenamiento contenía una segunda disposición en sentido contrario y 100% si se consideró que la norma satisfizo los estándares internacionales (paso IV). Finalmente, se sintetizaron los resultados y se utilizaron herramientas de visualización de datos para posibilitar su consulta en línea, presentando las evaluaciones agregadas por tema de seguimiento, por disposición jurídica y por entidad federativa (paso V).

En el caso específico de los “derechos de la comunidad LGBTTTI”, la CNDH tradujo los compromisos internacionales de México en 11 disposiciones jurídicas específicas, y estableció que éstos deberían comprobarse en 4 ordenamientos legales de cada una de las 32 entidades. La tabla siguiente resume los elementos de este proceso.

Cuadro 1. Derechos de la Comunidad LGBTTTTI+ en México y legislaciones locales identificadas por la Plataforma de la CNDH

Paso II. Disposiciones Jurídicas	Paso III. Ordenamientos legales locales
1. Derecho a la no discriminación por orientación sexual.	
2. Derecho a la no discriminación por identidad ni expresión de género.	
3. Discriminación como delito.	
4. Derecho a la personalidad jurídica. Procedimiento con base en el consentimiento libre e informado.	- Códigos civiles o familiares - Códigos penales
5. Derecho a la personalidad jurídica. Registro confidencial.	- Leyes para prevenir y erradicar la discriminación
6. Derecho a la personalidad jurídica. Procedimiento expedito y con tendencia gratuita.	- Leyes de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
7. Derecho a una vida libre de violencia.	
8. Derecho a la no discriminación en materia laboral.	
9. Derecho a la no discriminación por los fines del matrimonio.	
10. Derecho al acceso al matrimonio.	
11. Derecho a la adopción.	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma de Armonización Normativa de la CNDH.

El listado de las disposiciones jurídicas de la CNDH no aparece jerarquizado ni categorizado, pero es posible establecer grupos de derechos. Por un lado, aquellas disposiciones relativas al derecho a no ser discriminado o violentado por razón de orientación sexual o de identidad de género. Por otro, las que tienen que ver con un proceso de reconocimiento legal de la identidad auto percibida. Por último, las relativas a los derechos de las familias homoparentales (matrimonio, adopción).

Retomando esta clasificación, el derecho a no ser discriminado aparecería en leyes secundarias específicas o en la Constitución local (aunque no se incluye en las normativas revisadas); mientras que su tipificación

como delito correspondería a los códigos penales locales. En el mismo sentido, la rectificación de la personalidad jurídica y el derecho a formar familias homoparentales se encontrarían consagrados en los códigos civiles locales, por tratarse de procedimientos propios del registro civil (actas de nacimiento, de matrimonio y adopción).

La evaluación de la CNDH arrojó una escala que califica conforme los estándares antes descritos el nivel de armonización de cada disposición en cada entidad federativa. Solo la Ciudad de México (85.45%) y Campeche (85.45%) se colocaron en la escala verde, correspondiente al mayor grado de armonización. En el semáforo amarillo se colocaron once estados; los mejor calificados fueron Morelos (74.55%), Nayarit (72.73%), Colima (72.73%) y Baja California Sur (70.91%). Finalmente, hubo 18 estados en semáforo rojo; de ellos, los peor evaluados fueron Baja California, Yucatán, San Luis Potosí y Tamaulipas (todos con 47.27%).

Respecto de las disposiciones jurídicas, sólo la no discriminación por orientación sexual (83.8%) y la discriminación como delito (90%) se colocaron en verde por su grado de armonización, mientras que la no discriminación por los fines del matrimonio (27.5%), el derecho al matrimonio (27.5%) y el derecho a adoptar (41.9%) se colocaron en semáforo rojo por el bajo nivel de armonización a nivel subnacional. El resto de las disposiciones aparecieron en amarillo.

La Plataforma de la CNDH es especialmente eficaz para presentar un panorama simplificado y general de la situación de los derechos LGBTI+ a nivel de las entidades federativas; tiene, sin embargo, áreas de oportunidad metodológica. Un primer tema tiene que ver con la imposibilidad de descargar los datos compilados por la CNDH en un formato compatible con programas estadísticos. Es claro que el objetivo de la Plataforma no es, tal vez, la generación de estudios a

partir de esta fuente de información, pues los datos sólo pueden consultarse mediante sus herramientas de visualización, lo que complica la labor de investigación y replicación de datos.

En segundo lugar, aunque la Plataforma se planteó como un esfuerzo sistemático que permitiría conocer el avance de la armonización de los derechos humanos en las legislaciones locales mexicanas, los datos disponibles no permiten observar la evolución temporal del fenómeno. Dado que sólo se reporta el estado de la legislación en cuestión al momento de la última revisión, no es posible saber si una entidad ha avanzado más que otra en los últimos años o si se ha avanzado más rápidamente en la armonización de un derecho que en otro. El objetivo de la CNDH no era analizar el fenómeno desde una perspectiva temporal, que además implicaría la complejidad adicional de recabar datos sobre el momento de la reforma legislativa; en cambio, el propio concepto de armonización entrama una concepción de cambio que no puede ser apreciada en su magnitud, si no es mediante la inclusión del indicador temporal.

Una complicación ligada a este carácter efímero de los datos disponibles en la Plataforma es que, además, estos dejaron de actualizarse desde septiembre de 2018. El cambio refleja modificaciones administrativas al interior de la CNDH, pero desafortunadamente coincidió con los años de mayor dinamismo en el reconocimiento legal de los derechos LGBTI+ en México. Como resultado, los datos disponibles han quedado muy desactualizados.

En tercer lugar, la escala establecida por la CNDH para calificar el nivel de armonización de las leyes resulta arbitraria. Como se dijo, esta medición adjudica un valor de 60% a las normas que se modificaron parcialmente o que incluyen disposiciones contradictorias sobre la

misma materia. Más allá del tema numérico de elegir un punto de quiebre de 60% para calificar una norma como parcialmente armonizada, el problema con la categorización de “parcial” es que puede convertirse en un término sombrilla para los casos problemáticos, o cuando el recolector de datos desconoce las implicaciones exactas de la disposición jurídica que está calificando.

Para ejemplificar el punto anterior, retomemos la evaluación que aparece en la plataforma de las tres disposiciones relativas al derecho a la personalidad jurídica (procedimiento libre e informado, confidencial, expedito y gratuito). En los tres casos, las leyes locales de las 32 entidades fueron calificadas como parcialmente armonizadas. Como consecuencia, a nivel nacional los tres derechos aparecen con un grado de cumplimiento de 60%. Más allá de los problemas metodológicos al trabajar con una base de datos que no presenta variación entre los casos de estudio, la revisión superficial de las leyes en cuestión permite saber que la calificación de 60% no refleja la realidad de las entidades federativas a finales de 2018. Para ese momento, se habrían aprobado reformas legislativas para establecer procedimientos administrativos de reconocimiento de la identidad de género ante el Registro Civil, que cumplieran además con las condiciones descritas antes, al menos en cuatro entidades: Ciudad de México, Michoacán, Nayarit y Coahuila.

Un cuarto punto, muy relacionado con el anterior, es la decisión metodológica de segmentar un mismo derecho en varias disposiciones jurídicas. En general, estas decisiones parecen reflejar cierta falta de flexibilidad para adaptar la metodología preestablecida a la realidad observada. Es el caso de la categoría revisada antes del “derecho a la personalidad jurídica”, que se dividió en tres categorías que en realidad son características de un mismo proceso. Por supuesto, sería posible observar diferencias entre dichas categorías, si

un proceso fuera libre e informado, pero el registro no se hiciera de forma confidencial. Al revisar las reformas en materia de identidad de género, encontramos que los procedimientos establecidos por las legislaciones locales son muy similares entre sí, y que en general al introducir cambios en este rubro se procura el cumplimiento de todos los puntos requeridos. De ahí que, aún si la evaluación de las normas hubiera sido más cuidadosa, no se esperaría observar gran diferencia entre las categorías. Algo similar ocurre con los derechos a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género, así como el “derecho a la no discriminación por los fines del matrimonio” y el “derecho al acceso al matrimonio”, que por no estar definidos con suficiente especificidad pueden incidir en una mala recopilación de información.

2. ILGA, el papel de las organizaciones trasnacionales

Desde 2007, la organización no gubernamental “Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex” (ILGA, por sus siglas en inglés) publica un reporte anual titulado “Homofobia de Estado” sobre la situación de los derechos LGBTI+ en el mundo, a partir de revisiones sistemáticas de instrumentos legales y consultas con expertos en la materia. El resultado, en las ediciones más recientes, es un documento extenso (más de 300 páginas), con capítulos dedicados a derechos específicos, que se conforman de estudios introductorios y tablas con información cualitativa sobre el avance en cada país. Desde 2017, ILGA incorporó además un segundo informe denominado “Mapeo Trans”, que replica su metodología para el reconocimiento legal de la identidad de género.

El objetivo de ILGA es ambicioso, pues requiere una gran cantidad de información sobre categorías jurídicas específicas procedentes de todo el mundo. Por ello,

plantea detalladamente la metodología de recolección de datos. Según el informe, las fuentes de información empleadas son, en orden de preferencia: legislación, jurisprudencia, órdenes ejecutivas, iniciativas de ley, organismos de derechos humanos, sociedad civil, medios de comunicación y academia (Mendos *et al.*, 2020, p. 11). Este punto es importante, pues a diferencia de la CNDH que sólo recaba evidencia de leyes subnacionales, las fuentes secundarias de información facilitan a ILGA la contextualización de realidades jurídicas específicas, donde no siempre lo escrito en las normas se cumple en la realidad. Por supuesto, el lado negativo es que, al alejarse de fuentes oficiales, se corre el riesgo de reportar datos imprecisos.

Tal como hace la Plataforma de la CNDH, los informes de ILGA emplean herramientas de visualización de datos como mapas y gráficas para facilitar la lectura global del fenómeno. La diferencia fundamental es que la organización no gubernamental solamente hace una división entre países o territorios que cumplen con el derecho y los que no, sin evaluar el nivel de cumplimiento. Ambas metodologías pueden tener ventajas y desventajas, pero la opción dicotómica resulta más fácil de captar en tanto que evita confusiones a quienes recaban la información.

Cuadro 2. Derechos LGBTI+ considerados por la organización ILGA

Informe	Divisiones	Categoría Jurídica
Homofobia de Estado	Criminalización	<ul style="list-style-type: none"> - Actos sexuales entre adultos del mismo sexo: legales - Actos sexuales entre adultos del mismo sexo: ilegales
	Restricción	<ul style="list-style-type: none"> - Restricciones jurídicas a la libertad de expresión en cuestiones de diversidad sexual - Restricciones jurídicas para el registro o el funcionamiento de organizaciones que trabajan cuestiones de diversidad sexual y de género
	Protección	<ul style="list-style-type: none"> - Protección constitucional - Protección amplia - Protección laboral - Responsabilidad penal (delitos de odio) - Prohibición de la incitación al odio, la violencia o la discriminación - Prohibición de las mal llamadas "terapias de conversión"
	Reconocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Matrimonio Igualitario - Otras formas de unión civil para parejas del mismo sexo - Adopción conjunta - Adopción de le hijo de le cónyuge
Mapeo legal trans		<ul style="list-style-type: none"> - Cambio de nombre - Cambio de marcador de género

Fuente: Elaboración propia con datos de ILGA.

En ambos casos, las gráficas se acompañan de información cualitativa sobre cada una de las entidades territoriales (países o entidades subnacionales). Empero, ILGA incluye dos tipos de datos que facilitan la consulta y replicación. En primer lugar, el año de adopción del derecho en cuestión. Como se dijo antes, el indicador temporal agrega profundidad al fenómeno, pues permite apreciarlo como un proceso. En segundo lugar, se incluyen ligas electrónicas a los documentos legales; casi siempre versiones oficiales de las legislaciones o, en su defecto, de las reformas publicadas en los periódicos oficiales, notas periodísticas o reportes de organizaciones de la sociedad civil. En ambos casos,

la inclusión de estos elementos redundaría en mayor confiabilidad de la información.

Respecto de las categorías jurídicas incluidas, los informes de ILGA incluyen más derechos que la plataforma de la CNDH (dieciséis contra once). Además, la organización internacional agrupa las categorías por tipo de derecho, facilitando su consulta. En el cuadro siguiente, muestra justamente la clasificación de derechos LGBTI+ utilizada en los reportes anuales de ILGA.

Como revela el título del informe (Homofobia de Estado), el objetivo original de la organización era denunciar a aquellos países que criminalizaban las conductas sexuales entre personas del mismo sexo. De hecho, ese fue el único aspecto cubierto por las ediciones del reporte entre 2007 a 2012. Esta herencia se refleja en las dos primeras subdivisiones de la tabla (criminalización y restricción), que identifican legislaciones nacionales que, en el extremo, castigan la existencia misma de la diversidad y en sus versiones más “moderadas” limitan los derechos de expresión y organización. El resto de las categorías (protección, reconocimiento y derechos trans), en cambio, se relacionan más con una concepción tradicional de derechos como la ampliación de libertades y facultades.

La clasificación de ILGA refleja la ventaja de sistematizar la recolección de información a través del tiempo. En la medida en que la organización ha presentado reportes anuales sobre derechos LGBTI+ durante casi 15 años (desde 2007), las categorías conceptuales parecen mucho mejor delimitadas que las de la CNDH. De hecho, el informe anual de ILGA incluye una sección dedicada exclusivamente a discutir conceptualmente las categorías jurídicas utilizadas (Mendos *et al.*, 2020, pp. 13-19). Esto reduce la posible confusión entre derechos, lo que facilita tanto la recopilación de información como su consulta.

La reflexión anterior queda más clara al revisar el cuadro siguiente, que presenta un ejercicio de emparejamiento de las categorías jurídicas utilizadas por ambos organismos. Una primera diferencia entre las clasificaciones es el uso de términos destinados para definir los derechos. En ambos casos se parte del concepto básico del derecho a la no discriminación; no obstante, la CNDH es mucho más reiterativa en el uso de dicha palabra. De hecho, de sus once derechos, cinco contienen el término discriminación, mientras que en el caso de ILGA sólo aparece una vez, aunque esté implícito en gran parte de ellos. La elección de nombres para las categorías permite distinguir, con mayor facilidad, las diferencias entre estas. Pero el tema va más allá de la nomenclatura, también se agregan derechos no considerados por la CNDH, en particular, la tipificación de crímenes de odio, las uniones civiles y las terapias de conversión.

Cuadro 3. Comparación de las categorías jurídicas empleadas por ILGA y CNDH

ILGA	CNDH
<ul style="list-style-type: none"> - Protección constitucional - Protección amplia 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la no discriminación por orientación sexual - Derecho a la no discriminación por identidad ni expresión de género - Discriminación como delito
<ul style="list-style-type: none"> - Protección laboral 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la no discriminación en materia laboral
<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad penal (delitos de odio) - Prohibición de la incitación al odio, la violencia o la discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a una vida libre de violencia
<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de las mal llamadas "terapias de conversión" 	
<ul style="list-style-type: none"> - Matrimonio Igualitario - Otras formas de unión civil para parejas del mismo sexo 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la no discriminación por los fines del matrimonio - Derecho al acceso al matrimonio
<ul style="list-style-type: none"> - Adopción conjunta - Adopción de le hije de le cónyuge 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la adopción
<ul style="list-style-type: none"> - Cambio de nombre - Cambio de marcador de género 	<ul style="list-style-type: none"> Derecho a la personalidad jurídica: - Procedimiento con base en el procedimiento libre e informado - Registro confidencial - Procedimiento expedito y con tendencia gratuita

Fuente: Elaboración propia con datos de las organizaciones.

Sin embargo, de estos dieciséis derechos contemplados por ILGA, sólo nueve aparecen desagregados por entidad federativa para México, pues se estableció que se buscaría información de legislaciones locales sólo cuando las leyes nacionales no hubieran incluido el derecho en cuestión. Se consideró que toda la población estaría cubierta por estas últimas. Sin embargo, en el caso de México, las leyes federales y locales tienen áreas de aplicación diferenciada, por lo que una no sustituye a la otra. De ahí que las categorías no revisadas a nivel subnacional resultan problemáticas. Respecto de "protección amplia", por ejemplo, que cubre básicamente la tipificación de la discriminación como delito penal, la falla parecería menos grave, pues a la fecha todos los códigos penales locales en México han

adoptado esa misma figura jurídica (90% lo habían hecho en 2018, de acuerdo con la Plataforma de la CNDH).

En el rubro de “prohibición de la incitación al odio, la violencia y la discriminación”, en cambio, la situación es distinta, acaso porque la definición de esta categoría es más ambigua. El reporte de ILGA consideró que México cumplió con esta condición gracias a la reforma, de 2014, al artículo 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.²² Aun cuando, para otros países, el reporte incluyó dentro de esta misma categoría la tipificación de incitación a la violencia por razón de discriminación como delito penal. Aunque se trate de un mismo derecho, hay una diferencia sustantiva entre tipificar una conducta como delito penal o como una falta administrativa (como en el caso de México). Son medidas complementarias, más no sustitutivas. De acuerdo con la Plataforma de la CNDH, hasta 2018, al menos cuatro entidades habrían reformado sus códigos penales para incluir este tipo penal. El problema es atribuible a la cantidad de información incluida en los informes. No puede esperarse el mismo nivel de precisión de un análisis concentrado en un solo país. A pesar de las estrategias para contextualizar la información, es previsible que haya especificidades nacionales que escapen al análisis de ILGA.

Los resultados presentados para México reflejan las diferencias metodológicas anteriores. Para observar los datos agregados por categoría de análisis, la tabla siguiente ordena los derechos más reconocidos a nivel subnacional de acuerdo con la revisión de ILGA, incluyendo cuántas entidades los reconocen, entre qué años se llevaron a cabo las reformas y las fuentes de los datos.

²² Entre otras modificaciones, la reforma de 2014 añadió como forma de discriminación el “realizar o promover violencia física, sexual, o psicológica, patrimonial o económica por la edad, género, discapacidad, apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual, o por cualquier otro motivo de discriminación”.

Cuadro 4. Derechos LGBTI+ reconocidos localmente en México, según ILGA

Derecho	No. de entidades	Periodo de reformas	Fuentes legislativas
Protección constitucional	21	2011-2019	Constituciones locales
Matrimonio igualitario	19	2010-2020	Códigos civiles
Unión civil	10	2007-2020	Códigos civiles
Adopción	9	2010-2019	Códigos civiles
Crímenes de odio	7	2005-2017	Códigos penales
Adopción hijo de le cónyuge	5	2010-2016	Códigos civiles
Terapias de conversión	2	2020	Códigos penales
Cambio de nombre	1	2014	Códigos civiles
Cambio de marcador de género	1	2014	Códigos civiles

Fuente: Elaboración propia con datos de ILGA.

Aquí se observan varios cambios. El matrimonio igualitario, que era uno de los derechos menos armonizados para la CNDH, aparece aquí como el segundo derecho más reconocido. Esto tiene que ver con que, como se comentó, ILGA no toma en cuenta exclusivamente reformas legales por vías legislativas, sino también por la vía judicial y ejecutiva. En el caso del matrimonio igualitario en varios estados de México, mucho del avance se ha logrado por esas vías, sea que la Suprema Corte haya declarado inconstitucionales ciertos artículos, por considerarlos discriminatorios o porque las parejas del mismo sexo se han amparado para poder contraer matrimonio civil en territorios donde la ley no lo permite. La decisión metodológica de ILGA impacta en los resultados finales, pues si bien refleja mejor la realidad nacional, por un lado, al ir más allá de lo señalado en las leyes y observar lo que ocurre en la práctica, también presenta un panorama más positivo del que en realidad se tiene.

Otra diferencia muy significativa ocurre con el reconocimiento a la identidad de género. Como se insistió antes, la Plataforma de la CNDH calificó dicho derecho como parcialmente armonizado en todas las entidades de la república. El informe 2019 de ILGA (el más reciente disponible), sostiene que el procedimiento de reasignación de nombre y de marcador de género solamente está regulado en la Ciudad de México. En la realidad, ninguna de las dos aseveraciones es cierta. Los congresos de Michoacán y Nayarit, en 2017, y Coahuila, en 2018, aprobaron reformas a sus leyes para permitir estos procedimientos. Nuevamente, la falta de información puede atribuirse a errores humanos asociados a la cantidad de información procesada.

Sobre los resultados agregados para México, el panorama es parecido al descrito por la CNDH, aunque con datos más actualizados. Las entidades que reconocen un mayor número de derechos serían: Ciudad de México (9), Coahuila (6), Colima (6) y Campeche (5); mientras que Baja California, Guerrero, Tabasco y Tamaulipas se colocan del lado opuesto del espectro al no haber reconocido ninguno de los derechos considerados.

3. Aportaciones desde la academia

Dado que la ampliación de derechos LGBTI+ es un fenómeno reciente, hay pocos estudios académicos que se ocupen de analizarlo desde una perspectiva empírica y comparada (Hollar, 2020; Smith, 2018; Ayoub, 2015). La mayor parte de la literatura se ha centrado además en el avance del matrimonio igualitario. Como es de esperarse, también son pocos los estudios que se incluyeron a México como caso de estudio (Corrales, 2017; López, 2017; Beer y Cruz-Aceves, 2018). Hasta hoy, el único artículo que ha recopilado evidencia legislativa subnacional de México para explicar el avance del reconocimiento de derechos LGBTI+ es de Jairo Antonio López (2017).

El autor retoma la metodología empleada por Corrales (2015) en su estudio comparativo del avance de derechos a nivel de América Latina, para crear un “índice de reconocimiento de derechos LGBT a nivel subnacional”, que aplica a las entidades federativas mexicanas. Sin embargo, por la propia naturaleza de la investigación, no se ahonda en la metodología detrás de la construcción del índice.

El índice de López (2017) es una medición compuesta por ocho indicadores de derechos LGBTI+, cada cual adquiere el valor de 1 cuando una entidad ha aprobado la legislación para reconocerlo y 0 cuando no lo ha hecho. De suerte tal, hay un nivel máximo de ocho para las entidades que reconocen todos los derechos y cero para las que no reconocen ninguno. Se menciona que la información provino de constituciones y leyes locales, pero no se incluyen datos específicos sobre las reformas. Tampoco se evalúan cualitativamente sus alcances.

La principal aportación metodológica de estos índices es el esfuerzo de síntesis de los derechos en categorías claramente excluyentes entre sí. La reducción a sólo ocho indicadores refleja decisiones metodológicas relevantes relacionadas, por un lado, con la necesidad de condensar una gran cantidad de información para volverla manejable y, en segundo lugar, con el conocimiento a profundidad de las particularidades del caso mexicano. En este sentido, es interesante notar que, aunque el índice de López (2017) es una adaptación del de Corrales (2015), el autor realizó modificaciones en los indicadores para adaptarlos a la realidad de México. El Cuadro 5 ilustra estos cambios.

Cuadro 5. Indicadores utilizados por Corrales (2015; 2017) y López (2017) para estudiar el avance de los derechos LGBTI+ en América Latina y México, respectivamente

Índice de derechos LGBT en América Latina Corrales (2017)	Índice de reconocimiento de derechos LGBT+ a nivel subnacional López (2017)
Descriminalización Uniones civiles Matrimonio Adopción <i>Servicio militar</i> Anti-Discriminación Identidad de género Crímenes de odio	Despenalización Unión Civil Matrimonio Igualitario Adopción de parejas del mismo sexo Leyes contra discriminación <i>Tipificación de discriminación como delito penal</i> Identidad de género Tipificación crímenes de odio

Fuente: Elaboración propia con datos de los artículos.

En primer lugar, se eliminó la categoría servicio militar, que reflejaba prohibiciones a las personas homosexuales y trans para enlistarse en el ejército, pues al tratarse de una institución nacional regida por leyes federales, no tenía sentido incluirla en un índice subnacional que explora derechos a nivel local. En segundo lugar, se agregó la tipificación de discriminación como delito en los códigos penales locales. Esta distinción es relevante sobre todo para el caso de México. De hecho, aparece también en la Plataforma de la CNDH que igualmente se centra exclusivamente en las leyes locales mexicanas y no así en el reporte de ILGA, que combina la revisión de leyes federales y locales.

Las entidades de la República que se posicionan a la cabeza del índice de López (2017), son: Ciudad de México (8 derechos), Coahuila (7), Campeche (6), Colima (6) y Michoacán (6). Mientras que hay un grupo de estados, cuya legislación local sólo había reconocido un derecho: Baja California, Guanajuato, Nuevo León,

Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas. Desde la perspectiva de los derechos, la despenalización de la homosexualidad es el más reconocido (32 entidades), seguido de las leyes contra la discriminación (15), matrimonio igualitario (13), discriminación como crimen penal (10), uniones civiles (7), adopción (6), crímenes de odio (3) e identidad de género (3).

En términos generales estos resultados son consistentes con los presentados antes. Las diferencias tienen que ver tanto con la metodología específica de cada estudio y con la profundidad con que se analiza cada categoría jurídica.

Propuesta de elaboración de un Sistema de Información y Seguimiento

De la revisión de estos esfuerzos por sistematizar la información de las reformas legislativas locales en materia de derechos LGBTI+ es posible derivar varias lecciones. En particular, sobre la complejidad del objeto de estudio. Se trata, por un lado, de un proceso que inició recientemente, se ha acelerado en los últimos años y actualmente sigue evolucionando. Más aún, los derechos LGBTI+ engloban gran número de subcategorías que también son de naturaleza cambiante. Sin duda, ha resultado complicado diseñar un sistema de información que logre captar la complejidad del fenómeno y al mismo tiempo consiga distinguir los elementos necesarios para su evaluación.

A continuación, se propone una metodología de cuatro etapas que permitiría sistematizar la información en torno a este fenómeno. El cuadro 6 ilustra el proceso, incluyendo además los elementos de cada una de las fases.

Cuadro 6. Metodología para la elaboración de un sistema de información sobre legislaciones



Fuente: Elaboración propia.

El primer paso consiste en establecer los objetivos del sistema. En este caso se busca reunir la información necesaria para evaluar, comparativamente, el impacto de las legislaciones locales aprobadas en México en materia de derechos LGBTI+. Lo anterior implica que se recabará información de legislación local vigente, pero también que el sistema será susceptible de incluir las reformas legislativas nuevas conforme vayan sucediendo.

El segundo paso es la delimitación de las categorías jurídicas consideradas como derechos LGBTI+.

A partir de la revisión de los resultados de las iniciativas previas, se propone hacer el seguimiento de ocho disposiciones locales que cubren todo el espectro de derechos: protección constitucional, tipificación de discriminación, crímenes de odio y terapias de conversión como delitos penales, matrimonio igualitario, uniones civiles, adopción y reconocimiento de la identidad de género. Como se muestra en el Cuadro 7, una parte fundamental de este proceso es definir con precisión qué elementos contiene cada disposición considerada.

En el caso de los sistemas revisados, muchos de los errores provienen de definiciones ambiguas de las categorías jurídicas que redundaron en imprecisiones de los recolectores de datos. La operacionalización permite además avanzar en el reconocimiento de los instrumentos legales en lo que generalmente incluye cada una de las disposiciones. En este caso, las leyes locales revisadas serían la Constitución, el Código Penal y el Código Civil o Familiar.

El tercer paso supone establecer los criterios específicos para la recolección de datos. Se parte del supuesto de que cada categoría puede incluir excepciones y que imponer criterios uniformes para todas es un contrasentido. También que, para realizarse correctamente, el ejercicio de recolección de datos debería llevar implícito un ejercicio de discernimiento cualitativo. Se ha encontrado, por ejemplo, que en el caso de la tipificación de las terapias de conversión, las reformas han seguido un mismo modelo, introduciendo diferencias menores en los tiempos de las penas o los sujetos involucrados. Pero, en los casos de los crímenes de odio, las diferencias entre códigos penales son mayores. En algunos casos, se introduce el delito como una agravante de homicidio y lesiones, mientras que en otras se constituye como un tipo penal nuevo.

Cuadro 7. Componentes mínimos del sistema de información

Disposición	Operacionalización	Instrumentos legales locales	Particularidades	Verificación y actualización
Protección contra discriminación	Constitución de la entidad federativa prohíbe la discriminación por orientación sexual y preferencia de género.	Constitución política de la entidad	- Derechos LGBT	Decretos de reforma publicados por los periódicos oficiales Derogación de leyes Acciones de inconstitucionalidad.
Discriminación como delito	Leyes incluyen el delito de discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.	Código penal	- Crímenes por discriminación - Crímenes por orientación sexual e identidad de género.	
Crímenes de odio	Leyes incluyen la agravante de odio a los delitos de lesiones.			
Terapias de conversión	Leyes tipifican las terapias de conversión como delito.			
Matrimonio igualitario	Leyes permiten matrimonio entre personas del mismo sexo.	Código Civil o Familiar	- Constituciones locales - Restricción para adoptar.	
Uniones civiles	Leyes permiten unión civil entre personas del mismo sexo.			
Adopción	Leyes permiten adopción de matrimonios homoparentales.			
Identidad de género	Leyes establecen procedimiento para reasignación legal de género.		- Criterios internacionales	

Fuente: Elaboración propia.

El último paso se refiere a la verificación y actualización de la información disponible en el sistema. Este es un punto en el que insisten sobre todo los informes de ILGA, pues no siempre lo escrito en la ley tiene vigencia en la realidad. De ahí que sea preferible contar con información acerca de posibles controversias de inconstitucionalidad y sus efectos sobre la derogación de ciertas reformas.

Conclusiones

Aunque el auge de las leyes locales sobre derechos locales LGBTI+ en México tiene un origen común, es un fenómeno que ha avanzado a partir de procesos más o

menos independientes dentro de los congresos locales. Idealmente, se esperaría que todas las personas en el territorio nacional pudieran gozar de los mismos derechos y protecciones legales. Para que esto suceda se requiere evaluar la calidad y el impacto de estas leyes desde una perspectiva comparada. Para ello, el primer paso es contar con información confiable y actualizada al respecto.

Se trata, claro está, de un proceso complejo. No hay mecanismos institucionales dedicados a vigilar el nivel de armonización de las leyes locales en México. Dada la relevancia de estas normas en la vida diaria de las personas y el efecto no deseado de generar escenarios subnacionales de reconocimiento de derechos, sería deseable que se establecieran mecanismos de coordinación y análisis en la materia. Como muestra la falta de continuidad de la plataforma de la CNDH, para ser efectivo un esfuerzo de este tipo requiere de un compromiso institucional de largo plazo. Ante el vacío institucional, podría ser la propia sociedad civil la que se adjudicara la tarea de replicar lo avanzado por ILGA, pero con la profundidad propia de un estudio concentrado en un solo país.

Referencias

- Ayoub, P. M. (2015). "Contested norms in new-adopter states: International determinants of LGBT rights legislation". *European Journal of International Relations*, 21(2), 293-322.
- Corrales, J. (2015). "The politics of LGBT rights in Latin America and the Caribbean: Research agendas". *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 53-62.

-
- Corrales, J. (2017). "Understanding the uneven spread of LGBT rights in Latin America and the Caribbean, 1999–2013". *Journal of Research in Gender Studies*, 7(1), 52-82.
- Hollar, J. (2020). "Beyond Belief?" *The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics*, 315.
- López, J. A. (2017). "Los derechos LGBT en México: Acción colectiva a nivel subnacional". *European Review of Latin American and Caribbean Studies/ Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (104), 69-88.
- Mendos, L. R., López de la Peña, E., Botha, K., Savelev, I., Lelis, R. C., & Tan, D. (2020). "Homofobia de Estado". *Ginebra, ILGA WORLD*.
- Smith, M. (2018). "Historical institutionalism and same-sex marriage: A comparative analysis of the USA and Canada". In *Global Perspectives on Same-Sex Marriage* (pp. 61-79). Palgrave Macmillan, Cham.

EJE TEMÁTICO 3: Impacto legislativo en temáticas sociales, ambientales, económicas, culturales, género entre otras de trascendencia nacional e internacional

Impacto legislativo de la paridad de género en las demandas de mujeres y feministas

Gabriela Vargas Flores²³

Resumen: En 2014, el principio de paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, la integración del Pleno de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados (2018-2021) estuvo compuesta con 48.2% de mujeres. La actual legislatura (2021-2024) es la primera en la historia del Congreso mexicano en integrarse con 50% de mujeres. Políticamente, la paridad de género significa el empoderamiento y acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones (representación descriptiva); socialmente, significa progresar en la igualdad entre los géneros (representación sustantiva).

La paridad de género en la Cámara de Diputados es un logro que abre puertas para alcanzar la participación igualitaria de las mujeres en todos los sectores de la población, demanda histórica del feminismo y la lucha de mujeres y feministas. Por esa razón, esta investigación pretende contrastar la paridad de género en la Cámara de Diputados con las demandas de mujeres y feministas, con el objetivo de identificar el impacto legislativo de la paridad, reconociendo los avances y temas pendientes en materia de igualdad de género que la LXV Legislatura y las futuras deben atender bajo el principio de paridad,

²³ Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cd. Mx. gabriela.vargas@diputados.gob.mx

en tanto que ésta no se agota con la mera presencia de mujeres en el parlamento, sino en la toma de decisiones que favorezcan el avance de la igualdad entre mujeres y hombres. Es así como se plantea realizar un análisis retrospectivo descriptivo de las acciones estratégicas implementadas por la LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados, en materia de igualdad de género, con las demandas de mujeres y feministas que han irrumpido de manera inesperada y masiva con movilizaciones y acciones políticas durante el siglo XXI.

Palabras clave: Paridad de género, representación descriptiva, representación sustantiva, mujeres, feministas.

Abstract: In 2014, the principle of parity in the nomination of candidates for positions of popular election was incorporated into the Political Constitution of the United Mexican States. Consequently, the integration of the Plenary of the LXIV Legislature of the Chamber of Deputies (2018-2021) was made up of 48.2% women. The current legislature (2021-2024) is the first in the history of the Mexican Congress to integrate with 50% women. Politically, gender parity means women's empowerment and access to decision-making positions (descriptive representation); socially, it means progressing gender equality (substantive representation).

Gender parity in the Chamber of Deputies is an achievement that opens doors to achieve the equal participation of women in all sectors of the population, historical demand of feminism and the struggle of women and feminists. For this reason, this research aims to contrast gender parity in the Chamber of Deputies with the demands of women and feminists, with the aim of identifying the legislative impact of parity, recognizing the advances and pending issues in terms of gender equality that the LXV Legislature and future legislatures must address under the principle of parity, whereas, this is not exhausted by the mere

presence of women in parliament, but in the making of decisions that favor the advancement of equality between women and men.

This is how it is proposed to carry out a descriptive retrospective analysis of the strategic actions implemented by the LXIV Legislature in the Chamber of Deputies in terms of gender equality with the demands of women and feminists who have burst in an unexpected and massive way with mobilizations and political actions during the XXI century.

Keywords: Gender parity, descriptive representation, substantive representation, women, feminists.

Introducción

La paridad de género puede ser entendida, en primer lugar, como un principio empleado para garantizar el acceso igualitario entre mujeres y hombres a puestos de representación política. La Constitución establece que los partidos políticos deben promover y garantizar una integración y postulación de candidatas a cargos de elección popular paritaria. En segundo lugar – puede comprenderse por las diversas implicaciones que tiene a favor de la igualdad entre los géneros– es un avance que más mujeres ocupen puestos de toma de decisiones, porque se traduce en la promoción de una agenda de género en el legislativo, en reformas a leyes discriminatorias, en la aprobación de políticas fiscales y presupuestos con perspectiva de género. En el contexto de los estudios de representación política, la primera definición de paridad se vincula con la representación descriptiva, mientras que la segunda se relaciona con la representación sustantiva, es decir, con la alteración de la agenda legislativa por la introducción de temas e intereses de las mujeres a ésta.

Derivado del proceso electoral federal 2020-2021, por primera vez en la historia la integración del pleno de la Cámara de Diputados está conformada por 250 mujeres y 250 hombres. Este hecho es producto de una larga lucha y movilización de mujeres y feministas. Desde 1953, fecha en que se garantizó la ciudadanía plena de las mujeres mexicanas, hasta las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en 2012, cuya interpretación del derecho con perspectiva de género estableció obligatoria la paridad de género en los puestos de representación política, sin distinción del principio de elección de los partidos políticos (Ibarra Cárdenas, 2013 p. 143).

Lo anterior, provoca cuestionarse ¿qué fenómenos incidieron en la evolución de la participación política de las mujeres en México? Esta interrogante conmina a mirar el pasado, específicamente el desarrollo del movimiento de mujeres y feministas del siglo XX –nacional e internacional– y su influencia en la modificación del marco jurídico mexicano a favor de la igualdad de género. Sumado a esto, podemos plantear otras preguntas como ¿cuál es el impacto de la paridad de género en el legislativo sobre las demandas de mujeres y feministas? y ¿qué variables explican que la producción legislativa en materia de igualdad de género se traduzca en una representación sustantiva?

Para responder estas interrogantes, la investigación que aquí se presenta realizó un análisis histórico de la evolución de la participación política, identificando las fuerzas políticas y resistencias que incidieron para alcanzar la paridad de género: el movimiento de mujeres y feministas²⁴ en México y los instrumentos normativos internacionales que vincularon al gobierno mexicano para modificar su marco jurídico a favor de

²⁴ El periodo que abarcó esta investigación es de 1970 al 2000, para posteriormente describir las características y demandas de las mujeres y feministas de los últimos años del siglo XXI.

una participación política paritaria. Se llevó a cabo un estudio retrospectivo descriptivo de la producción legislativa de la Legislatura de la Paridad de Género, con base en el marco conceptual sobre la representación política de las mujeres, para identificar el impacto legislativo de la paridad de género que, como bien señalan Palma y Vázquez, significa más que un “asunto técnico-electoral relativo a las candidaturas y el acceso a los cargos”(Palma Cabrera y Vázquez Correa, 2021).

Por último, se contrastaron los resultados sobre la producción legislativa con las demandas de mujeres y feministas que, en el último decenio, han irrumpido abrupta y masivamente con movilizaciones y acciones políticas el espacio público, identificando los avances y temas pendientes para la LXV Legislatura y las subsecuentes.

Metodología

Para explorar a profundidad la evolución histórica de la participación y representación política de las mujeres en México, específicamente en la Cámara de Diputados, se llevó a cabo una investigación documental sobre dos fuerzas políticas que intervinieron a favor de la igualdad de género en México: la denominada nueva ola del feminismo mexicano de la década de 1970 y los instrumentos internacionales que derivaron de conferencias y encuentros de mujeres de todo el mundo, quienes posicionaron la igualdad de género en las agendas gubernamentales, por ejemplo, la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975 con sede en el entonces Distrito Federal. Asimismo, se esbozó una línea de tiempo para explicar la evolución sociohistórica hacia la paridad de género en la actualidad. Al final de la línea se describieron las características y demandas de mujeres y feministas, de los últimos años del siglo XXI, que irrumpieron abrupta y masivamente con movilizaciones y acciones políticas en el espacio público.

Por otra parte, para reconocer el impacto legislativo de la paridad de género, se realizó un estudio retrospectivo descriptivo sobre la producción legislativa en materia de igualdad de género en el contexto de la Legislatura de la Paridad de Género; los resultados se analizaron con los conceptos sobre representación política descriptiva y sustantiva de las mujeres.

Para el análisis de la representación descriptiva se reseñó en primer lugar la integración del pleno, de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, así como de las presidencias de las comisiones ordinarias. En segundo lugar, para el análisis de la representación sustantiva se estimaron los valores relativos de la producción legislativa, principalmente los asuntos publicados en el Diario Oficial de la Federación y las iniciativas presentadas en materia de igualdad de género durante la legislatura que quedaron pendientes de dictaminar, según sexo del o la iniciante, por partido político del o la iniciante y por subtema o contenido de género (discriminación, equidad, feminicidio, igualdad, lenguaje inclusivo, paridad de género, participación política, perspectiva de género y violencia). Todo esto con base en el estudio de Piscopo (2014), donde se identificó que la identidad de género es un factor de causalidad entre la representación descriptiva y la sustantiva, pero la pertenencia partidista puede limitarla de acuerdo con el tipo y contenido de la iniciativa: feminista, no feminista o vinculada al bienestar infantil. Esta investigación retoma la división por subtema de género que, en el Libro Blanco en materia de igualdad de género, se propone para el análisis de las iniciativas que quedaron pendientes.

Los resultados fueron contrastados con las demandas de mujeres y feministas que han protagonizado los movimientos de los últimos años del siglo XXI, para identificar los avances y temas pendientes.

Resultados

La transformación del poder legislativo y la evolución de la participación política de las mujeres, particularmente en la Cámara de Diputados, fue impulsado por dos fuerzas políticas que se desarrollaron en nuestro país desde la segunda mitad del siglo pasado: la primera fue el movimiento y demandas de mujeres y feministas que buscaban democratizar la sociedad, creando alianzas con partidos de izquierda recientemente legalizados (nueva ola del feminismo mexicano); la segunda fueron los instrumentos internacionales, derivados de conferencias y encuentros de mujeres de todo el mundo, que vincularon al Estado mexicano a modificar el marco jurídico discriminatorio para las mujeres (Bartra, Fernández, y Lau, 2002).

Las demandas del movimiento de mujeres y feministas del siglo pasado se diversificaron durante las últimas tres décadas, debido a los perfiles sociodemográficos de las mujeres, así como por las coyunturas políticas. En la década de 1970 el aborto o la interrupción legal del embarazo fue una demanda prioritaria de mujeres universitarias de clase media; sin embargo, con la crisis económica de la década de 1980 y el temblor de 1985, mujeres obreras y de clase baja se incorporaron al movimiento, posicionando una serie de demandas distintas como la igualdad salarial, visibilizar la explotación y desvalorización del trabajo doméstico, la opresión en la familia, etc.; posteriormente, en la década de 1990, mujeres y feministas apostaron por la democratización del país, estableciendo alianzas con partidos políticos y buscando ocupar puestos para la toma de decisiones.

Como parte de la segunda fuerza estuvieron las reuniones a nivel internacional que posicionaron el tema de las mujeres en las agendas gubernamentales, de las cuales derivaron los instrumentos internacionales que

constituyeron el marco normativo para el desarrollo de las mujeres, así como para garantizar sus derechos políticos, económicos, culturales y sociales (Vizcarra Ruiz, 2020). Precisamente derivado de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 en Beijing, una de las medidas que los gobiernos debían adoptar y así garantizar la igualdad para las mujeres consistía en incrementar el número de mujeres en puestos de toma de decisión, es decir, una representación política paritaria.

La participación política de las mujeres en México ha sido una demanda histórica. Su acceso y ejercicio a puestos de toma de decisión tiene su origen en 1953; no obstante, pasaron 40 años para que las medidas a favor de su representación política comenzaran a ser efectivas. En los partidos políticos, la integración y postulación de sus candidatas, como consecuencia de las modificaciones a la ley desde 1993, el porcentaje de candidaturas de un mismo sexo gradualmente fue disminuyendo hasta que, en 2012, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió como obligatoria la paridad de género en la designación de candidaturas a puestos de elección popular, dicha resolución se origina en una demanda ciudadana ante la resistencia de los partidos políticos para que las mujeres accedieran y ejercieran cargos políticos.²⁵ Fue en 2014, con la reforma constitucional enviada por el Ejecutivo en materia político electoral, que se daría el paso a la histórica Legislatura de la Paridad de Género (2018-2021) al integrarse en 48.2% por mujeres (Ibarra Cárdenas, 2013; Palma Cabrera, 2016).

²⁵ La resistencia de los partidos políticos para atender las cuotas de género, desde la década de 1990, consistió en proponer mujeres en distritos perdedores y el caso más conocido y polémico, en 2009, popularmente conocido como las “Juanitas”, diputadas electas que pidieron licencia poco tiempo después de haber tomado protesta en la Cámara de Diputados dejando a sus suplentes a cargo del puesto durante el resto de la legislatura. Al respecto puede consultarse a Jesús Ibarra (2013) y a María Vizcarra (2020).

Este recuento histórico, es fundamental para comprender cómo se transita de las cuotas de género a la paridad como principio constitucional. Algunas mujeres y feministas, al final de los años 80 y durante la década de los 90, finalmente apostaron por las acciones afirmativas como vía para la participación política de las mujeres. Asimismo, diversas organizaciones feministas buscaron incluir en los partidos políticos una agenda feminista (Bartra *et al.*, 2002).

Asimismo, permite comprender las características del movimiento de mujeres y feministas de los últimos años del siglo XXI, el cual a pesar de haber surgido de manera radical y novedosa, específicamente por el recurso de las redes sociales que facilitó la incorporación de miles de mujeres con o sin una ideología política (Álvarez Enriquez, 2020), mantiene reivindicaciones históricas y demandas de mujeres y feministas del siglo pasado.

Un ejemplo de lo anterior se observó en 2016, a través de las redes sociales se convocó a una marcha que tuvo lugar en diferentes ciudades del país para denunciar el acoso sexual, previo a la marcha las redes sociales se inundaron con la etiqueta #Miprimeraacoso y narraciones sobre las primeras experiencias de acoso de las que fueron víctimas por el simple hecho de ser mujeres.

A pesar de mantener una historia de lucha con la ola feminista mexicana de los años 70, el contexto de violencia de género que se gestó los primeros quince años del siglo XXI se distancia por mucho del panorama del siglo pasado. De acuerdo con las estadísticas publicadas por el INEGI, 28 175 niñas y mujeres fueron asesinadas entre el 2000 y 2015; la entidad federativa que concentró el mayor número de homicidios fue el Estado de México. Casos de feminicidios, violaciones a mujeres, mujeres acusadas por abortar, por asesinar a sus agresores sexuales, fueron públicamente denunciados causando indignidad entre las mujeres y

feministas. Las estudiantes universitarias se organizaron y sostuvieron paros prolongados, principalmente en la Ciudad de México, tras las denuncias de acoso sexual y feminicidios ocurridos al interior de las escuelas²⁶. En 2019 la generalización de la etiqueta #MeToo adquirió una fuerza disruptiva por el efecto de la denuncia virtual, la cual evidenciaba que las mujeres por el hecho de ser mujeres son víctimas de acoso y cualquier persona puede ser el acosador, músicos, políticos, profesores, etc. (Rovira, 2020).

El movimiento de mujeres y feministas del siglo XXI no ha renunciado a las calles; empero, gran parte de su activismo político se ha mudado a las plataformas digitales. En este sentido, las respuestas a las feministas y mujeres que se manifiestan por parte de la sociedad son discordes, entre apoyo y ofensas, el movimiento de mujeres y feministas ha sido reprimido por el gobierno, lo mismo que por la sociedad tanto en las calles como en el espacio digital.

Por otro lado, la creatividad en sus manifestaciones ha caracterizado este movimiento: intervenciones gráficas y artísticas, símbolos como el pañuelo verde, instalación de antimonumentas y música de protesta. A pesar de la creatividad, la radicalidad y la novedad del activismo político digital, algunas de las demandas del movimiento son históricas: la interrupción legal del embarazo, particularmente con el fenómeno de la Marea Verde (2019) y la eliminación de la violencia de género: #Niunamenos, #MiPrimerAcoso, #MeToo. Esta situación permite entender que los cambios sociopolíticos, requieren de la movilización de las personas que sufren exclusión y discriminación (Álvarez Enríquez, 2020; Rovira, 2020).

²⁶ El feminicidio de Lesvy Berlín Osorio el 3 de mayo de 2017, al interior del campus Ciudad Universitaria fue un detonante de estas movilizaciones.

Análisis de la representación descriptiva

La legislatura de la paridad de género (2018-2021) por primera vez en la historia se integró en 48.2% por mujeres. Durante esta legislatura la Mesa Directiva estuvo formada por 75% de mujeres y presidida por dos legisladoras consecutivamente; de igual manera de las 46 comisiones ordinarias, 21 fueron presididas por mujeres. El único órgano de la Cámara de Diputados que no fue paritario en su integración fue la Junta de Coordinación Política; esto resulta especialmente relevante si se toma en consideración que se trata del órgano colegiado, integrado por los coordinadores de los grupos parlamentarios (de los cuales ninguno fue mujer) en el que se impulsan acuerdos, incluyendo la aprobación de los temas que integran la agenda legislativa, entre la pluralidad de las fuerzas políticas representadas en la Cámara.

Análisis de la representación sustantiva

De los asuntos aprobados, es decir, que concluyeron el debido trámite legislativo y fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, 21 decretos se emitieron en materia de igualdad de género, el porcentaje en relación con el total de decretos aprobados por la LXIV Legislatura fue de 8.9%, esto es, 9 de cada 100 asuntos aprobados fueron en materia de igualdad de género. Esto es particularmente importante puesto que a la materia le correspondió únicamente una de las 46 comisiones que fueron constituidas durante la LXIV Legislatura, de tal manera que el interés reflejado en las iniciativas aprobadas sobre igualdad de género fue mucho más representativo en proporción con el resto de las materias que formaron parte de la agenda legislativa.

En cuanto a la presentación de iniciativas, 320 en materia de igualdad de género fueron presentadas durante la LXIV Legislatura. De acuerdo con el Sistema

de Información Legislativa, el número de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados fueron 6,486. Las iniciativas en materia de igualdad de género respecto al total de iniciativas presentadas equivalen a 4.9%, o sea, 5 de cada 100 iniciativas. Por último, los asuntos aprobados en materia de igualdad de género en relación con el total de iniciativas presentadas en la materia representan 6.5%.

En comparación con años anteriores la paridad de género entre 2018 y 2021, en términos numéricos, se consolidó y se sostuvo a lo largo de la legislatura, además se extendió a órganos de gobierno de la Cámara de Diputados que históricamente habían sido ocupados por hombres, como por ejemplo la Comisión de Puntos Constitucionales, presidida por primera vez en la historia del legislativo por una mujer.

De los 21 asuntos aprobados, 2 fueron reformas constitucionales en materia de paridad de género, 10 reformas a leyes secundarias en materia de: igualdad de género; violencia política y violencia digital; lenguaje incluyente; transversalización de la perspectiva de género y feminicidio.

En cuanto a las 320 iniciativas que quedaron pendientes para ser dictaminadas, 73.4% fueron presentadas por mujeres, 15.6% por hombres y el 11% restante por congresos de los estados, por grupo parlamentario o por diversos diputados y diputadas. Por partido político, Morena presentó 30.2%, seguido del PRI (19.6%), el PAN y MC con 13% cada uno.

El análisis descriptivo por partido político y sexo revelaron que en el PRI 93.2% de las iniciativas las presentaron mujeres; seguidas del PT, 90%; de MC, 87.2%; del PES, 77.3%, de Morena, 73.6%, y del PAN con 71.8%. Los casos del PRD y el PVEM son particulares, debido a que 56% de sus iniciativas

fueron presentadas por mujeres y el 44% restante como grupo parlamentario, es decir, ningún hombre de manera individual presentó una iniciativa en materia de igualdad de género. Mientras que en el PVEM 50% de las iniciativas fueron presentadas por hombres, 25% por mujeres y el 25% restante como grupo parlamentario.

El 93% de las iniciativas en materia de igualdad de género fueron turnadas a seis comisiones: Igualdad de Género; Justicia; Puntos Constitucionales; Gobernación y Población; Hacienda y Crédito Público, y Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Las iniciativas fueron analizadas también por la variable comisión. Las comisiones con más iniciativas turnadas fueron: Igualdad de Género (30.6%), Justicia (24.4%), Puntos Constitucionales (18.8%) y la Comisión de Gobernación y Población (9.7%). Estas cuatro comisiones concentraron 88.9% de las iniciativas presentadas por la LXIV Legislatura.

La comisión según sexo y partido político arrojó que, de las iniciativas turnadas a la de Gobernación y Población 88% fueron presentadas por mujeres, en la de Igualdad de Género 84%, en el caso de la de Justicia 81%, y en la de Puntos Constitucionales 77%. Por partido político, en la Comisión de Igualdad de Género, Morena propuso 26% de las iniciativas, seguido del PRI (22%); MC (14%); PAN y PES con 13% cada uno. En la Comisión de Justicia, Morena presentó 38.2% de las iniciativas, seguido del PRI (17.1%) y de MC (14.5%). Finalmente, en la Comisión de Puntos Constitucionales Morena presentó 38.2% de las iniciativas, seguido del PRI (18.2%), del PRD (16.4%) y del PAN (12.7%).

Finalmente, sobre el contenido de las iniciativas, de acuerdo con la clasificación de subtemas de género propuesta en el Libro Blanco en materia de igualdad de género (2021) presentado por la Cámara de Diputados,

se analizaron las iniciativas en materia de igualdad de género. En violencia de género (32%); en igualdad de género (24%); en paridad de género (14%); en feminicidio (9%); en perspectiva de género (6%); en discriminación (5%); en lenguaje inclusivo (4%); en participación política (4%), y en equidad de género (1%).

Conclusiones

Derivado de los resultados que esta investigación encontró, se puede afirmar que, la Legislatura de la Paridad de Género generó una producción legislativa que se correlaciona con algunas de las demandas históricas de mujeres y feministas. Además, extendió la participación política más allá de las curules; diversas mujeres presidieron puestos importantes para el trabajo legislativo, la mesa directiva y las presidencias de las comisiones. Se legisló a favor de la paridad en todo; sancionaron la violencia política en razón de género; adicionaron medidas cautelares y de protección contra la violencia de género; incluyeron la violencia digital como violencia de género; modificaron leyes secundarias a favor de un lenguaje inclusivo, y legislaron para transversalizar la perspectiva de género.

A pesar de los avances siguen temas pendientes que formaron parte de la agenda de mujeres y feministas del siglo pasado y que el movimiento del siglo XXI demanda, tales como los derechos sexuales reproductivos, específicamente la interrupción legal del embarazo, el aborto seguro a niñas y adolescentes embarazadas; la eliminación de impuestos en producción para la gestión menstrual; eliminar la brecha o desigualdad salarial; reducir las desigualdades de género en el trabajo del hogar no remunerado, así como en el trabajo de cuidados a través del establecimiento del Sistema Nacional de Cuidados; diversificar las políticas fiscales y el presupuesto con perspectiva de género más allá del Anexo 13, así como proteger el presupuesto legalmente

asignado (Palma Cabrera y Vázquez Correa, 2021). Algunos de estos pendientes forman parte de la agenda feminista pendiente para la LXV Legislatura, presentada por la actual presidenta de la Comisión de Igualdad de Género, la diputada Julieta Kristal Vences Valencia.

La representación descriptiva en la Cámara de Diputados actualmente responde a una paridad de género 50 - 50; pero, para llegar a esta histórica integración del pleno pasaron 68 años desde la reforma de 1953, durante los cuales mujeres y feministas se movilizaron y organizaron a nivel nacional, establecieron alianzas con partidos políticos, ocuparon puestos de toma de decisión y a nivel internacional se crearon instrumentos internacionales que fueron base para modificar el marco jurídico mexicano.

Las demandas de las mujeres y feministas del siglo pasado se definían según la clase social, la identidad étnica, la preferencia sexual, la edad, así como por las coyunturas políticas; sin embargo, son demandas que persisten en la actualidad, por ejemplo, valorar el trabajo doméstico no remunerado, garantizar la igualdad salarial, eliminar la división sexual del trabajo en los hogares, lograr la despenalización del aborto, tener acceso a una vida libre de violencia, fortalecer y diversificar el Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad de Género, entre otras.

A lo largo de 68 años, los partidos políticos pusieron resistencia a la participación política de las mujeres y sus demandas. Derivado del análisis descriptivo de la producción legislativa, se puede identificar que la mayoría de las iniciativas en materia de igualdad de género son presentadas por mujeres, que en algunos partidos políticos los hombres no proponen de manera individual iniciativas en la materia e, incluso, hay partidos cuya producción legislativa en el tema es mínima.

La resistencia actual por parte de los partidos políticos es pasiva, es decir, se deja en manos de las legisladoras la responsabilidad de proponer iniciativas en la materia. Otra forma de resistencia ha sido no incluir, de manera voluntaria, el principio de paridad en espacios políticos estratégicos para la toma de decisiones, como la Junta de Coordinación Política. Esta investigación identifica necesario diversificar el trabajo legislativo en materia de igualdad de género, para lograr un impacto en la desigualdad, discriminación y violencia, desde otros ámbitos, como lo educativo, lo cultural, la salud, etc.

Se considera igualmente necesario construir una agenda de género que conjunte el trabajo de ambas cámaras y se posicione por encima de los intereses de los partidos políticos, a fin de legislar demandas históricas que el movimiento del siglo XXI continúa reivindicando. Las dos reformas constitucionales en materia de paridad de género y la inclusión de la violencia digital por razones de género dan cuenta de la relación que existe entre sociedad civil organizada, el poder legislativo y la paridad de género.

La construcción de esta agenda debe hacerse con la participación de las organizaciones y la ciudadanía, pero debe estar respaldada y compartida entre grupos parlamentarios y por las y los legisladores para no retroceder en lo que ya se ha ganado. Si bien es cierto que el recorrido histórico de la participación política de las mujeres, esto es, la transición de las cuotas de género al principio de paridad se acompañó de fuerzas sociopolíticas protagonizadas por mujeres y feministas, esto no significa que la representación sustantiva sea únicamente responsabilidad de ellas.

La LXV Legislatura se integra actualmente bajo el principio de paridad, no sucede lo mismo con otros órganos políticos estratégicos de la Cámara de Diputados. Como se pudo observar a lo largo de la

investigación, transitar a este punto en la historia de la participación política de las mujeres en México implicó tiempo, lucha y resistencia, por lo que es fundamental continuar y extender la transformación del poder legislativo. Garantizar la representación descriptiva es un mecanismo para lograr una representación sustantiva que sea compartida con los legisladores y con el compromiso de los grupos parlamentarios. Por el momento, se puede concluir que el impacto legislativo de la paridad de género ha permitido introducir temas de interés para las mujeres, es decir, la transformación de la agenda legislativa con perspectiva de género, así como la transversalización de la paridad en distintos ámbitos y niveles del gobierno, para que cada vez más mujeres puedan representar sustantivamente a las mujeres en el mundo de la política.

Referencias

- Álvarez Enriquez, Lucía. (2020). “El movimiento feminista en México en el siglo XXI: juventud, radicalidad y violencia.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65(240):147–75.
- Bartra, Eli, Anna Fernández, y Ana Lau. (2002). *El Feminismo en México, Ayer y Hoy*. Colección. México.
- Ibarra Cárdenas, Jesús. (2013). “Cuota de género vs regla de mayoría: el debate constitucional.” *Cuestiones Constitucionales* 28:141–69.
- Palma Cabrera, Esperanza. (2016). “Acortando la brecha de género: un análisis de los perfiles de las diputadas en México de las LXI y LXII Legislaturas.” *Estudios Políticos* 38:57–88.

Palma Cabrera, Esperanza, y Lorena Vázquez Correa. (2021). “Avances y temas pendientes de la legislatura de la paridad: ¿qué ganó la agenda feminista? | El juego de la Suprema Corte.” Nexos. Retrieved October 29, 2021 (https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/avances-y-temas-pendientes-de-la-legislatura-de-la-paridad-que-gano-la-agenda-feminista/#_ftnref1).

Rovira, Guiomar. (2020). “Una campaña y un repositorio digital de la ola feminista global: #MeToo en México.”

Vizcarra Ruiz, María Alejandra. (2020). “De la implementación de las cuotas de género a la ‘legislatura de la paridad de género’ en México.” *De Prácticas y Discursos* 9(13):1-29. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/dpd/article/view/4249>

EJE TEMÁTICO 4. Desafíos del análisis de impacto legislativo para la mejora de la calidad legislativa

Populismo punitivo en México; análisis desde la función legislativa

Jesús Alberto López Peñuelas²⁷

Resumen: El populismo punitivo afecta la calidad en la legislación y la percepción social de justicia en México toda vez que la función legislativa se constriñe al aumento de las penas y no así a atender la causa que origina la comisión de delitos, por lo que las normas en materia de seguridad y justicia penal deben encaminarse a la obtención de un mayor grado de control y protección de los bienes tutelados. Ante ello, el Poder Legislativo debe prever la implementación de un mecanismo denominado evaluación *ex ante* en el proceso legislativo, que sirva para determinar la pertinencia de la reforma o creación normativa para la contención del delito que se propone; esto como una herramienta para contrastar la efectividad que han tenido las reformas sobre el aumento de la pena en la comisión de un delito, respecto de los índices de criminalidad y las cifras de incidencia delictiva del país, que además permita disminuir el número de legislación ineficiente e ineficaz.

Palabras clave: evaluación *ex ante*, populismo punitivo, percepción social de justicia, contención del delito.

Abstract: Punitive populism affects the quality of legislation and the social perception of justice in Mexico, since the legislature's function is limited to increasing penalties

²⁷ Abogado y maestro en Derecho por la Universidad de Guadalajara, especialista en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Benemérita Universidad de Oaxaca y el Senado de la República, y doctor en Derecho por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos. Experiencia en materia de Seguridad Pública y Derecho Parlamentario en municipios y entidades federativas. Académico universitario. jesuslopezpenuelas@gmail.com

rather than addressing the root cause of the crime. Therefore, security and criminal justice regulations should be aimed towards achieving greater control and protection of the protected assets. Accordingly, the legislature must provide for the implementation of a mechanism known as an *ex ante* evaluation in the legislative process. This will serve to determine the relevance of the proposed reform or creation of legislation to contain the offence. It will work as a tool to contrast the effectiveness that the reforms have had on increasing the penalty in the commission of an offence with respect to crime rates and crime incidence figures in the country, which also allows for a decrease in the number of legislation inefficient and ineffective.

Key words: *ex ante* evaluation, punitive populism, social perception of justice, containment of crime.

Introducción

Como antesala, el sistema de justicia penal es un mecanismo de control y reacción social, cuya finalidad es tutelar los bienes jurídicos considerados de vital importancia y que, ante cualquier menoscabo, el Estado interviene para la aplicación de una pena que deberá ser equiparable al daño cometido, ello en razón del poder penal, que es

La fuerza de la que dispone el Estado para imponer sus decisiones al ciudadano en materias que afectan derechos fundamentales como la vida, la libertad, la integridad física, la salud pública o relaciones como la propiedad, la confianza pública y la seguridad común. Decisiones que se fundan tanto en un sentido protector de bienes jurídicos como en el sentido sancionatorio, que también afecta bienes del responsable (Abi-Ackel, 2017, pág. 29).

De aquí que, la influencia política se da por la relación del ejercicio del poder en la medida en que la ciudadanía tiene conciencia de sus fines y busca la mejor manera de conseguirlos. Por ello, en aras de la correcta implementación del derecho penal, se debe atender a los principios que lo rigen:

1. **legalidad penal** *nullum crimen, nulla poena sine lege*, en cuanto a que no puede haber delito ni pena sin ley;
2. **taxatividad** o certeza del tenor legal *lex certa*;
3. **prohibición de analogía** o *lex stricta*;
4. **prohibición de retroactividad** *lex praevia*;
5. **prohibición de derecho consuetudinario** *lex scripta*;
6. **exteriorización** o *nulla iniuria sine actione*, que no puede haber injuria sin acción;
7. **lesividad** o *nulla necessitas sine iniuria*;
8. **necesidad** o *nulla lex (poenalis) sine necessitate*, en cuanto a que no puede haber ley sin necesidad;
9. **responsabilidad** o *nulla actio sine culpa*, que no puede haber acción sin culpa;
10. **jurisdiccionalidad** o *nulla culpa sine iudicio*, que no puede haber culpa sin enjuiciamiento;
11. **acusatorio** o *nullum iudicium sine accusatione*, que no puede haber culpa sin enjuiciamiento;
12. **verificación** o *nulla accusatio sine probatione*, que no puede haber acusación sin pruebas;
13. **contradicción** o *nulla probatio sine defensione*, que no puede haber pruebas sin defensa;
14. **proporcionalidad**, y por último
15. el principio de **prohibición del exceso** (Abi-Ackel, 2017).

Todo esto va a permitir que el Estado, como máximo protector garante del control social, establezca sanciones que sean acordes al daño causado, y que se haga especial énfasis en la proporcionalidad y la prohibición del exceso, por virtud de las cuales las sanciones

deben ser proporcionales al grado de lesión o riesgo y concordantes con el bien jurídicamente protegido; esto tiene que ser considerado no sólo en la función jurisdiccional –penal de aplicabilidad de la pena–, sino también en cuanto a la función legislativa –penal, en razón de ser el punto medular donde se regula al delito.

En razón de lo anterior, el ejercicio del gobierno ha llegado al extremo del uso institucional del poder de manera irracional. A ese fenómeno se le ha denominado populismo punitivo, el cual toma relevancia por ser una forma de manipulación ejercida por la clase política, que se dice “el defensor de los intereses sociales”, contra un sector de la población que ha sido separado o excluido del resto debido a su situación de vulnerabilidad, frente a las demandas sociales que han quedado insatisfechas.

El concepto de populismo punitivo fue elaborado por el criminólogo Anthony Bottoms para referirse

...a la adopción de políticas punitivas por parte de los responsables políticos con la convicción de que éstas reducen la criminalidad, refuerzan el consenso moral de la ciudadanía contra las actividades delictivas y, sobre todo, resultan atractivas para determinados sectores del electorado... es oportuno calificar estas políticas de populistas porque se sustentan en la creencia de que serán populares (De la Torre & Martín Álvarez, 2011, pág. 42).

Por cuanto, el populismo punitivo es un fenómeno que tiene su origen en el pensamiento de *tolerancia cero contra el crimen*, en donde se cree que el aumento de las penas y el endurecimiento en el tratamiento del delincuente son la forma efectiva en la contención del delito y la disminución de los índices de criminalidad. De ahí que la tendencia legislativa funciona en razón de que todos los males de la inseguridad y la delincuencia

pueden resolverse con leyes más duras, en contravención de los principios rectores del derecho penal.

Aunado a ello los medios de comunicación intervienen como un poder de influencia sobre la sociedad, a través del cual se aísla al delito de su contexto y se deshumaniza a la víctima y al delincuente, empleando técnicas como lo son la *agenda – setting*, en donde los medios fijan los hechos sociales de interés en una agenda pública para decirle a la sociedad el tema sobre el cual pensar, es decir, de *un listado de los temas en los que se quiere que se centre el ciudadano, creando su importancia según la conveniencia; y el framing o encuadro noticioso...* (Delgado Collazos, 2017).

Framing que es la forma de interpretar un hecho, esto es, el uso inteligente de las palabras acompañado de titulares impactantes para darle una connotación que el público innegablemente interpretará (Delgado Collazos, 2017)

Se trata de técnicas empleadas para generar pánico en la sociedad, presentar al sistema de justicia penal como un gigantesco error y desvincular a la sociedad como responsable del infractor, lo cual es aprovechado por actores políticos que utilizan esta percepción de inseguridad para dar causa de origen o razón al populismo punitivo.

Metodología

Ahora bien, permitámonos hablar de esos actores políticos que componen el Poder Legislativo de los que, antes de entrar en funciones, hemos de remontarnos a su origen para entender sus fines.

En razón de ello, primeramente, se hace mención que la estructura del gobierno en México tiene sus bases en el constitucionalismo, nacido del federalismo, “como una

forma de distribuir el poder entre el gobierno federal y los de los estados” (Espinoza Toledo, 2019, pág. 57), mismo que pone de manifiesto la supremacía de la Constitución y la separación de poderes en tres órdenes de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que ejercen el poder soberano en sus respectivas competencias reconociendo un poder central en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema parlamentario en México tiene sus orígenes en el parlamentarismo democrático del gobierno inglés, donde el rey es la cabeza del Estado y el gobierno se estructura con un Parlamento, integrado por dos cámaras: la de los Lores y la de los Comunes (Universidad Benemérita de Oaxaca, “El Poder Legislativo como Institución”, s/f, pág. 7), que limita los poderes de la Corona. El sistema mexicano está influenciado además por el norteamericano del Common Law, que surge tras la colonización inglesa en la costa norteamericana del Atlántico en el siglo XVII, en donde se asienta un régimen parlamentario moderno, sistema que luego de la promulgación de la Constitución de 1787 dio origen a una nueva República conformada por federaciones, lo que implicó el cambio de una monarquía parlamentaria a una república federal que reconoce la división de poderes bajo un sistema presidencialista, con tres órganos denominados legislativo, ejecutivo y judicial (Sirvent Gutiérrez, 2000, págs. 101-104).

Así, el presidencialismo mexicano retoma las particularidades del sistema norteamericano que son las libertades individuales, la separación de poderes y la democracia respecto a la elección de gobernantes, particularidades que permiten adoptar un sistema presidencial que reside en un “Presidente de la República” (Benemérita Universidad de Oaxaca, pág. 9), reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. En tanto, el Poder Legislativo de la

República Mexicana retoma el parlamentarismo, toda vez que reside en un denominado Congreso General que se divide en dos cámaras: la cámara alta o cámara de senadores, representante de los gobiernos federales, y la cámara baja o cámara de diputados, representante del pueblo, con sistemas unicamerales en las entidades federativas. El ejercicio de las funciones camerales está supeditado a los **principios generales** de:

- **oralidad**, en cuanto a que sus actividades se llevan a cabo de manera oral, permitiendo el diálogo y la comunicación entre los integrantes del mismo;
- **publicidad**, que hace referencia a difusión del trabajo legislativo;
- **predominio de la acción colegiada**, que se refiere a la labor conjunta de las comisiones y órganos;
- **mayoría**, respecto del cual un órgano colegiado adopta sus acuerdos por mayoría de votos, y
- el principio de **respeto** de los derechos de las minorías, que permite la toma de decisiones que protejan a los grupos minoritarios (Cervantes Gómez, 2012, pág. 113).

Manifestado lo anterior, para entender el desarrollo de la legislación en el Congreso General es necesario recapitular primero su estructura, a fin de determinar las autoridades que intervienen en el proceso y su pertinencia en éste. Por ello, y como se ya se mencionó, el Congreso se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Ahora bien, la parte toral del desarrollo de la legislación se encuentra en las comisiones, que son los órganos encargados de elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones en campos específicos de conocimiento, es decir, entre sus funciones está la de realizar análisis y estudios para el desahogo de las tareas

encomendadas, cuyo resultado es la emisión de un proyecto que será votado por el Pleno en Asamblea para cumplir con la finalidad propuesta, que es elaborar la legislación tendiente a regular una materia específica. En consecuencia, es al interior de estas comisiones en donde se informa al resto de los representantes sobre las conclusiones de sus investigaciones, las que servirán de fundamentos y motivos para los pronunciamientos a realizar dentro de la asamblea, es decir, donde se sustentan las determinaciones para el desarrollo de la nación. De ahí que, los aciertos o errores que ahí se obren, sin duda, traerán consecuencias en la determinación posterior.

Es importante no dejar de lado que estas comisiones implican trabajos técnicos, además de órganos especializados o de personas con conocimientos específicos que se reúnen previo a las sesiones de comisiones, con la finalidad de dirimir y acordar los puntos más finos de las reformas, reglamentos y leyes que se proponen más adelante en las propias comisiones y en el Pleno de la Asamblea, por lo cual se auxilian de los Comités, que son órganos que se constituyen por disposición del Pleno para realizar actividades de consulta y opinión en materia política y legislativa, con el propósito de conocer y atender las peticiones que formulen los ciudadanos y cualquier otra diferente a las atribuciones de las comisiones.

En concordancia con la finalidad y funciones del órgano en comento, se hace necesaria una valoración de su desempeño legislativo, que puede llevarse a cabo a través de distintos instrumentos y que no está acotada únicamente al grado o índices de participación e incidencia en el desahogo de las tareas encomendadas, esto es, a evaluar al diputado, sino también debe ser extensiva al grado de efectividad y eficacia de su labor, lo que tiene que ver con la capacidad legislativa.

Esta evaluación tuvo su origen en el Poder Ejecutivo de Estados Unidos de América, que fue el primero en

poner en marcha medidas para la evaluación previa del impacto de la actividad regulatoria e inauguró, además, un programa de evaluación previa de la producción legislativa: el *Inflation Impact Statement Program*, el cual tenía como objetivo conocer **ex ante** la repercusión que el nuevo proyecto legislativo podía tener sobre los precios nominales; es decir sobre la inflación (Ehrman, 2018, pág. 12).

Lo anterior tuvo mayor relevancia en los países de la Unión Europea al aplicar un instrumento jurídico con la finalidad de generar una norma eficaz y eficiente, a través de evaluaciones de impacto, que les permita analizar la magnitud y consecuencias de un problema y valorar sus posibles soluciones para identificar la viabilidad de la actuación de los actores políticos. Ello, a su vez, conlleva el estudio de costos, beneficios, repercusiones económicas, medioambientales y sociales, o sea, un estudio cualitativo y cuantitativo que revele qué tanto beneficia a la nación y cuáles son sus repercusiones, además de que incluya la participación ciudadana, la de todos los actores privados y públicos de forma abierta y transparente, en un ejercicio que permita también generar evidencia que justifique y explique la acción política.

Con esta evaluación de impacto se establecen requisitos y elementos que deben revestir el proceso legislativo en atención a la máxima de la calidad legislativa, que tiene que ver con:

...tomar en cuenta a los usuarios de la ley de aplicar los criterios de claridad, simplicidad y accesibilidad de la norma; otro, relativo al ámbito del cumplimiento del acto normativo, como la flexibilidad y la consistencia; la aplicación de criterios básicos de técnica legislativa para el diseño del instrumento normativo (drafting); y, finalmente, la necesidad de aplicar las técnicas de costo – beneficio y de costo – efectividad (analytical standarts). (Ehrman, 2018, pág. 14).

Y que también debe incluir un análisis ponderado de las diversas soluciones encaminadas a la atención de un problema o necesidad social. (Ehrman, *idem*).

A través de la evaluación de impacto legislativo se deben explicar:

...los problemas que motivan la propuesta de intervención normativa (ley o decreto) y sus causas, ya sean de carácter normativo (lagunas, insuficiencias, deficiencias, obsolescencias en una o más la leyes, judicial (por efecto de la jurisprudencia), social, económico o ambiental (inexistencia o insuficiencia de una política pública en la materia) (sic) (Ehrman, 2018, pág. 49).

Luego sigue la evaluación de las alternativas, que tiene que ver con identificar todas las opciones viables para la solución de la problemática e identificar sus repercusiones, a efecto de dar sustento a la opción elegida; una vez determinada la acción a implementar, corresponde la identificación de los objetivos (qué se pretende conseguir), los cuales deberán permitir ser cuantificados, en otras palabras, como si fuese un tabulador de tareas alcanzadas o completadas. A continuación se pondrá a consulta pública, a la intervención de toda clase de opiniones de expertos, de integrantes de la sociedad civil y privada y de la ciudadanía en general con el propósito de llegar a un consenso público de su pertinencia y aceptación, para concluir con la etapa de iniciativa que dará lugar al inicio del proceso legislativo.

Congruente con lo anterior, al interior del Congreso Federal y los locales no existe una herramienta que permita evaluar y medir el trabajo legislativo en cuanto a su pertinencia, resultados y

áreas de mejora, lo que hace indispensable la inclusión de una evaluación de impacto que mida los resultados y la efectiva consecución de sus fines. En ese tenor, se pone de manifiesto que el desarrollo de las decisiones parlamentarias en un proceso legislativo debe partir de un enfoque *ex ante*, que permita entender las bases de reflexión anticipada de los parlamentarios, por lo que se propone la implementación de una evaluación *ex ante* o prospectiva como una herramienta que permite prever el impacto de la norma proyectada, sus efectos (positivos o negativos) que tendrá su aprobación y los costes que acarreará su ejecución y cumplimiento (Control postlegislativo en Chile: avances y desafíos, 2019, pág. 4), y que puede ser desarrollada desde las sesiones previas a las de las comisiones (los órganos técnicos). Todo ello permitirá que el proceso legislativo tenga una planificación previa y una validación política.

Por tanto, se tiene a bien entender que la producción de normas constituye en el sistema jurídico el auténtico lugar de la integración social (Carabante Muntada, 2011, pág. 221), pues permite no sólo regular el comportamiento humano, sino las relaciones sociales entre las personas, y que tiene a bien ser el fin del Estado. De ahí que integrar en el Poder Legislativo – en tanto órgano generador de las normas o leyes– la evaluación *ex ante* como parte del procedimiento legislativo, aun cuando su práctica supone un paso previo a la creación de la norma, convertiría a este Poder en un mecanismo de protección de la sociedad, al permitir pronosticar posibles soluciones a un mismo problema, que en términos generales va a traer como consecuencia mejorar la perspectiva que tiene el gobernado respecto de sus autoridades, al darle una solución plausible, con motivación clara, real y concisa de la creación o modificación de la ley en materia de seguridad y justicia penal.

Ahora bien, la Comisión Europea (Comisión

Europea, 2015, pp. 37-61) ha señalado como preguntas clave para una evaluación de impacto, como referencia para desarrollar la propuesta normativa y que ésta resulte funcional, las siguientes:

1. ¿Cuál es el problema y por qué es un problema?

Para dar respuesta a la pregunta propuesta es necesario verificar la existencia de la problemática en cuestión, así como identificar el sector o sectores afectados, la estimación de su escala, el análisis de las causas y consecuencias y la valoración de la probabilidad de su persistencia en ausencia de intervención política.

2. ¿Por qué debería actuar la Unión Europea?

Para el caso que nos ocupa, la manera de responder ante la interrogativa vendría a ser diferente a la propuesta, toda vez que en el caso del poder legislativo mexicano es necesario determinar si es el legislativo y en qué grado, si a nivel estatal o federal es quien o quienes deberían actuar y en qué medida o si, por el contrario, requiere otro tipo de soluciones diferentes a las normativas.

3. ¿Qué ha de conseguirse?

Aquí hay que hacer la relación causa-consecuencia-efectos de la intervención del legislativo en aras de transparentar el proceso y cumplir con los principios que rigen a los órganos del Estado. Con el presente cuestionamiento, resulta necesario aclarar inicialmente la relación entre los objetivos específicos de una iniciativa y los objetivos horizontales, en este caso, del Poder Legislativo y cualquier otro objetivo político acordado en el ámbito, así como establecer los criterios que permitan comparar las opciones de la intervención necesaria para solucionar la problemática social.

4. ¿Cuáles son las diversas opciones para alcanzar los objetivos?

Esta pregunta se relaciona de manera estrecha

con las anteriores, ya que permite diferenciar entre las diversas opciones existentes y con ello ofrecer una respuesta eficaz y eficiente, evitando una sobre regulación normativa. En este sentido, es necesario definir cuáles son las opciones viables, de manera que habrán de seleccionarse aquellas más relevantes para un análisis posterior.

5. ¿Cuáles son las consecuencias económicas, sociales y medioambientales y quiénes se verán afectados?

Una vez que se selecciona un conjunto de opciones, hay que realizar una sólida evaluación de sus impactos económicos, sociales, ambientales y de quienes se verán afectados (a mi juicio, resulta necesario –atendiendo a la naturaleza de la problemática específica– valorar la realización de análisis de impacto en otros aspectos, como pudieran ser el político o el internacional, entre otros, ya que existen problemáticas multifactoriales, además de compromisos internacionales de diversa índole). En este aspecto se trata de valorar todos los posibles escenarios, y de cómo repercutirá no sólo en la gestión pública, sino en la sociedad en general o en el sector poblacional al que la norma afecte.

Al respecto, dicha pregunta nos obliga a reflexionar sobre la necesidad de identificar primero las implicaciones que una propuesta tendría para las personas o sectores involucrados, ya que serían los encargados de ponerla en práctica y observarla, además de ser quienes se espera sean los beneficiarios finales.

6. ¿Cómo se comparan las diferentes opciones en términos de su eficacia y eficiencia (costes y beneficios)?

En este rubro menciona que no se necesita identificar una opción preferida, sino que se debe intentar comparar objetivamente las opciones con respecto a criterios comunes, en particular con la medida

en que diferentes opciones lograrían los objetivos, en términos de la eficacia; los beneficios versus los costos, en lo que hace a la eficiencia y la coherencia de cada opción con los objetivos globales de las políticas de la Unión Europea, en términos de coherencia. Este último atendiendo, como se mencionaba anteriormente, a que no contravenga las disposiciones normativas existentes.

7. ¿Cómo se organizarán el seguimiento y posterior evaluación retrospectiva?”

Este aspecto atiende a la evaluación *ex post*, por lo que para el caso que nos ocupa se ha de excluir del presente análisis, ya que se considera que este tipo de evaluación requiere, por su naturaleza, una revisión propia.

En lo que hace a su presentación, al asemejarse a una investigación de tipo científico aplicada a las ciencias sociales, podría desarrollarse (la evaluación de impacto) en la exposición de motivos de la ley o bien constar en un documento anexo, como podría ser un informe o documento de referencia que sea consultable por los propios legisladores o el público en general, pues ello permitirá tener un punto de referencia para esa normativa específica y las futuras que versen sobre el mismo tema.

En consecuencia, realizar una investigación pormenorizada permite al legislador contar con los datos suficientes y certeros para la creación de leyes más justas y cercanas a las realidades sociales y la contención del delito.

De lo anterior se desprende que una evaluación *ex ante* permite al legislador brindar al Poder Legislativo, Ejecutivo y en su caso al Judicial, así como eventualmente a la sociedad, los motivos y razonamientos que, en un primer plano, lo llevaron a decidir centrar el proyecto de iniciativa sobre un tema en particular, para luego entonces delimitar y describir sobre qué

aspectos específicamente de ese tema son los que se va a tratar, evitando interferir o afectar cuestiones que no han sido objeto de estudio; luego, como bien se señala en las preguntas planteadas, permite que el legislador desarrolle diversas soluciones, de manera que realice un estudio de lo que podría hacerse, con especial énfasis en lo ya hecho; porque, si bien es cierto que ninguna ley es igual a la anterior, resulta necesario reducir el número de leyes consideradas letra muerta, que a la fecha únicamente han significado un gasto de recursos públicos más que una solución real que sea eficaz y eficiente a las problemáticas sociales, perpetuando con ello un ciclo interminable de malas decisiones que derivan en la nula percepción de justicia.

Esto da al legislador y al ciudadano pautas para una nueva perspectiva en la creación e implementación de disposiciones normativas, al configurarse como un anticipo de la acción legislativa que le da motivación a su creación. Ello puede tener variantes toda vez que ¿es posible medir el grado de afectación o mejora de una ley que todavía no se ha implementado? O ¿es posible entender los efectos de una ley que aún no se diseña?

Menciona Javier Quenta Fernández que para que una ley sea racional y legal, el proceso legislativo debe partir del análisis de la política criminal, la criminología y el derecho penal de tal forma que la ley sea efectiva y eficaz, pues si no es efectiva ni eficaz, entonces no es una ley racional, lo que puede generar una crisis de legalidad donde el poder público asume posiciones absolutistas; sin límites ni controles actúa en contravención de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, creando normas desproporcionadas, incoherentes, excepcionales y disonantes con otros cuerpos normativos que afectan al sistema de justicia penal porque pierde credibilidad y fuerza frente a un grupo social al crear una falsa sensación de tranquilidad (Quenta Fernández, 2017).

Resultados

Para comprobar lo anterior, veamos por ejemplo algunas de las reformas que ha tenido el Código Penal Federal en torno al incremento en las penas.

En 2019 se reformó el artículo 390 que regula el delito de *extorsión*, cuya conducta se tipifica:

...al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial... (Cámara de Diputados, 2019, pág. 48).

Reforma que incrementa la pena de 2 a 8 años de prisión y sanción pecuniaria de 40 a 160 días multa, para pasar de diez a veinticinco años de prisión y de 250 a 1000 unidades de medida de actualización (*ibidem*), de cuya exposición de motivos se advierte lo siguiente:

Esta Comisión estima viable la actualización de la pena corporal y sanción pecuniaria dispuesta para este tipo penal a efecto buscar inhibir la realización de la conducta, en su caso disponer una sanción ejemplar y, de manera relevante, establecer la posibilidad jurídica para que el Agente de Ministerio Público pueda solicitar la detención de una persona en el supuesto de caso urgente regulado por el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales (idem, p. 58).

Sin embargo, congruente con los datos arrojados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la incidencia delictiva relacionada con el delito de extorsión para 2018 registró un total de 318,718 denuncias en todo el territorio nacional; para 2019 fue un total de 346,229; en 2020 se alcanzó 315,551, y para 2021 se registró un total de 255,307

denuncias durante el periodo de enero a septiembre, lo que resulta en 26,559, 28,852, 26,295 y 28,367 casos en promedio por mes en esos años, respectivamente. El mismo año que entró en vigor la reforma se registró un mayor número de incidencias, esto, por supuesto en un análisis que refleja números, sin identificar los contextos sociales complejos; no obstante, resulta de utilidad desacreditar los argumentos que sostienen un efecto de la ley que no sucedió.

En Jalisco, el 15 de octubre de 2020, el Congreso del Estado aprobó el Decreto número 27991/LXII/20, que reforma los artículos 142-A, 142-M, 142-Ñ y 175 del Código Penal, para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, relativos a los delitos contra el desarrollo de la personalidad. Entró en vigor a partir del 08 de noviembre de 2020, un día después de su publicación en el periódico oficial, para aumentar la pena impuesta

...a quien tenga cópula o cópula equiparada, con una persona menor de edad o en una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado de las cosas o de resistir el hecho...

Con ello la pena pasó de ser de tres meses a cinco años, de a que sea de 10 a 15 años de prisión cuando la víctima tenga entre 15 y menos de 18 años de edad con consentimiento; en tanto que cuando se trate de una persona de entre 15 y menos de 18 años de edad, sin consentimiento, la pena pasó de ser de ocho a 15 años a que sea de 15 a 30 años de prisión; cuando sea menor de 15 años de edad, pasó de entre 12 y 20 años a ser de 30 a 45 años de prisión. Otro delito que tuvo un aumento en la pena es el de violación²⁸, incrementando

²⁸ Conducta que se tipifica *al que por medio de la violencia física o moral, tenga cópula con persona mayor de edad, cualquiera que sea su sexo, entendiéndose por cópula, la introducción, total o parcial con o sin eyaculación del miembro viril en el cuerpo de la víctima de cualquier sexo, sea por vía vaginal, oral o anal.*

la pena que era de ocho a 15 años a una de 10 a 35 años de prisión (Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, 2020).

En la exposición de motivos se advierte que la causa que motivó la reforma es “con la finalidad de que no recobren su libertad con facilidad y no intenten dañar una vez más a nuestras mujeres” (Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, 2020, pág. 5). Además, expone lo siguiente:

Por último, deseo señalar que si bien el incremento de las penas no conlleva per se a la disminución de la incidencia delictiva de este tipo penal, lo que sí, es que permite que ante una conducta tan grave como la violación, el sujeto activo no recobre su libertad hasta en tanto no haya cumplido una sanción acorde con la antisocial cometida.

Cabe señalar que, en base al principio de racionalidad y proporcionalidad de la pena, las sanciones propuestas no rebasan ostensiblemente el tiempo de vida de cualquier persona, lo que deja incólume el derecho humano a la reinserción social del sentenciado, tomando en cuenta que la edad promedio de los violadores es entre los 21 y 35 años de edad.

En este sentido es oportuno citar lo dicho por el tratadista Rodríguez Manzanera, “la prisión como punición refuerza la prevención general; en su sentido de ejemplaridad, al demostrar que la punibilidad, es decir la amenaza, no es vana y reafirma la autoridad de la norma jurídica y, descalifica pública y solemnemente, el hecho delictuoso”.

Sin embargo, de acuerdo con datos recabados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de

Seguridad Pública, la incidencia delictiva para el bien jurídico afectado de la libertad y la seguridad sexual, en torno al delito de violación, en Jalisco, 2020, registró un total de 369 denuncias (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021). Un año antes, en 2019, registró un total de 446 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021) y este año, 2021, van 381 denuncias registradas hasta el mes de septiembre (*Ídem*), por lo que, considerando estos datos por mes en 2019 fueron 37 denuncias, para 2020 fueron 30 y lo que va del año 2021 son 42 denuncias. Asimismo, en 2020 la reforma sólo tuvo vigencia durante noviembre y diciembre; empero, diciembre fue el mes con el más alto número de denuncias presentadas, 41, y noviembre fue el sexto mes con más incidencias.

Como se señala en la exposición de motivos, en el caso de Jalisco, no hay, no existe evidencia que demuestre la pertinencia en el aumento de las penas para la contención del delito, lo que sí, tal y como lo manifiesta Rodríguez Mancera y fue citado textualmente en la iniciativa, aumentar las penas no produce más que el uso excesivo y desmedido del poder público que ha excluido al infractor de la sociedad al que, como se dijo en párrafos anteriores, lo hace enemigo del Estado y de las personas, sin reconocimiento como persona con derechos y obligaciones.

Las reformas en materia penal han dejado de cumplir con el objeto de la materia penal de ser un regulador de la conducta, y han pasado a ser un medio para dividir a la sociedad en personas y delincuentes.

Conclusión

Por lo antes expuesto, la falta de una evaluación *ex ante* en materia de seguridad y justicia penal tiene como consecuencia que la función legislativa se convierta en un actuar simbólico, en donde el legislador se vale de la desconfianza, la inseguridad y el miedo de la ciudadanía, con relación al sistema de justicia penal para impulsar una agenda punitiva ante cualquier situación en materia de seguridad pública que causa indignación y que, además, tiene una gran demanda social, pretendiendo simular que la efectividad del Estado en la procuración de justicia es equiparable a la imposición de penas más severas para disminuir la incidencia delictiva.

En México se ve al derecho penal como la alternativa para contener la criminalidad, dejando de lado los criterios éticos que rigen al ejercicio del poder, la racionalidad del derecho penal y el respeto a los derechos humanos. Así, el Estado busca generar una sensación de bienestar desde la creencia que es la sociedad quien pide el incremento de las penas frente a situaciones de incesante violencia. Dice Arrate Delgado Collazos que:

...no es que en los Estados con mayor criminalidad haya penas más altas, es que precisamente las penas más altas provocan un mayor índice de criminalidad por la desconexión o disonancia entre el ciudadano y el propio Estado. Nadie puede tomar como autoridad a un Estado que ni le representa, ni se identifica con él (Delgado Collazos, 2017, pp. 14-15).

Ante ello, ha de considerarse que esta tendencia legislativa actúa ante la percepción social de que el delincuente o infractor es un enemigo del Estado y de la sociedad, quien ha decidido, por voluntad y consciencia propia, causar una afectación, ya sea leve o gravosa, a los

ciudadanos y entonces el órgano legislativo, en ejercicio de sus facultades, incrementa la pena, esperando con ello que el infractor o los futuros infractores se abstengan de realizarlo y, además, pretende reforzar los valores sociales.

Al respecto, el senador Emilio Álvarez Icaza menciona que:

...elevar las penas es un error que repite fórmulas de gobiernos anteriores, ya que es parte de la doctrina “populismo punitivo”, la cual no cambia el modelo de seguridad, sino que reafirma uno equivocado (Alcántara, 2019).

Por lo que, en contravención a los fines de las penas como medio para la prevención de los actos delictuosos, surge la siguiente interrogante: ¿qué cambia el aumentar las penas para un delito que con anterioridad ya estaba penado por la ley, si se sigue cometiendo?

Las cifras no mienten, suponer que el aumento en las penas inhibe la conducta delictiva trae como consecuencia un excesivo ejercicio del poder que vuelve el problema una cuestión de control y no de justicia, resultado de que el populismo pide algo que no puede ofrecer y que la función legislativa no está satisfaciendo, lo que se traduce en que los índices de criminalidad se mantienen o aumentan porque se tratan los síntomas (sancionar por el daño causado), pero no se están atendiendo a las causas de la criminalidad (entender los motivos, causas y origen del por qué se infringe la ley). Conforme lo anterior, la problemática resulta en la falta de una evaluación *ex ante* que permita realizar un análisis ponderado de la norma a implementar.

Sobre el particular, la evaluación *ex ante* tiene por objeto examinar los antecedentes legislativos y

sociales del tema, los costos, beneficios y el impacto de su implementación, así como el grado de atención a la problemática, lo que se traduce en identificar la eficacia y eficiencia de la norma previo a su emisión y entrada en vigor.

El Estado debe garantizar la seguridad desde una perspectiva de derechos y no desde una perspectiva punitiva. Por eso, la política criminal debe guiarse por el equilibrio de la seguridad pública y el respeto de los derechos humanos; así también, debe ser coherente con los datos reales, sin restringir los derechos y libertades de la sociedad.

En ese tenor, se hace necesaria la activación de una evaluación *ex ante* en el desarrollo del proceso legislativo que sirva para consolidar las bases de la creación o reforma normativa, lo que va a permitir elevar la calidad legislativa y mejorar el sistema de justicia penal, para una atención más próxima a la contención del delito, sin que ello implique el uso del régimen penal como el único recurso del control social.

REFERENCIAS

Abi-Ackel, H. (2017). *El discurso populista en la intervención punitiva: un análisis político-criminal*. Sevilla: Universidad de Sevilla. Recuperado el 22 de octubre de 2021, de <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/68950/Tesis%202017%20Henrique%20%28completa%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

-
- Alcántara, S. (21 de octubre de 2019). “Senado eleva penas por robo de transportes”. *El Universal*. Recuperado el 22 de octubre de 2021, de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/senado-eleva-penas-por-robo-de-transportes>
- Benemérita Universidad de Oaxaca. (s.f.). Unidad 1. “Teoría de las instituciones políticas”. En Módulo 1: “Bases del Constitucionalismo y Sistema Parlamentario Mexicano” (pág. 28). Instituto Belisario Domínguez. Recuperado el 25 de octubre de 2021.
- Benemérita Universidad de Oaxaca. (s.f.). “Unidad 5. El Poder Legislativo como Institución”. En “Módulo 1. Bases del Constitucionalismo Mexicano y Sistema Parlamentario Mexicano” (págs. 1-14). México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Recuperado el 22 de octubre de 2021.
- Carabante Muntada, J. M. (2011). “La teoría discursiva del derecho de Jürgen Habermas como paradigma para la ciencia del derecho”. *FORO*, 13, 203-225. doi:10.5209/rev_FORO. 2011.v13.6
- Cámara de Diputados. México (2019). LXIV Legislatura. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de *Gaceta Parlamentaria*: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-V.pdf#page=45>
- Cervantes Gómez, J. C. (2012). *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*. México: SERIE roja. Recuperado el 22 de octubre de 2021. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_orgfun_conglxi.pdf

Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales. (02 de septiembre de 2020). Congreso del Estado de Jalisco. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de LXII Legislatura: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/116885.pdf>

Comisión Europea. (2015). “Legislar mejor: Directrices internas de la Comisión. Strasbourg: European Commission”. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/BetterRegulationGuidelinesESP.pdf>

De la Torre, V., & Martín Álvarez, A. (2011). “Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central”. *Perfiles Latinoamericanos* (19), 33-50. Recuperado el 22 de octubre de 2021, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n37/v19n37a2.pdf>

Delgado Collazos, A. (2017). *Crisis de la justicia: populismo punitivo y medios de comunicación*. Bilbao: Universidad del País Vasco. Recuperado el 22 de octubre de 2021, de https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/22628/TFG_ARRATE_DELGADO_COLLAZOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ehrman, R. (2018). *La evaluación de impacto legislativo: un programa para la mejora de los resultados de la legislación*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=429>

Espinoza Toledo, R. (2019). *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial* (2a ed.). México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 22 de octubre de 2021.

Quenta Fernández, J. (enero de 2017). “El populismo del derecho penal (la necesidad de racionalizar las leyes punitivas populares)”. *Revista Jurídica Derecho*, 5(6), 133-152. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v5n6/v5n6_a09.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2021). “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2019”.

——— (2021). “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2020”. México: Centro Nacional de Información. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de file:///C:/Users/Mony/Downloads/CNSP-Delitos-2020_sep21.pdf

——— (2021). “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2021”. México: Centro Nacional de Información. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de <https://drive.google.com/file/d/15AYjKAj8LGauXY73t7nJ8YueF3LmHhfa/view>

Sirvent Gutiérrez, C. (2000). “6.1. Antecedentes históricos”. En C. Sirvent Gutiérrez, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos* (1 ed., págs. 99-104). México: Editorial Porrúa. Recuperado el 22 de octubre de 2021.

Toro, C. (2019). *Control postlegislativo en Chile: avances y desafíos*. Ecuador: Westminster Foundation for Democracy. Recuperado el 22 de octubre de 2021, de <https://www.parlamericas.org/uploads/documents/2019-03-06%20Draft%20Comparative%20Study%20on%20PLS%20in%20Americas%20SPANISH%20VERSION.pdf>

SERIE PRAXIS 186

**Primer Congreso Internacional en
Análisis de Impacto Legislativo**

Se terminó de imprimir en
octubre de 2022, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 300 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

