



CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
S E D I A

CRV-V-23-12

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS	DIRECCIÓN
---------------------------------------	-----------

CONGRESO REDIPAL
(VIRTUAL V. Enero-agosto 2012)

Ponencia presentada por:
David Eduardo Vázquez Salguero

“Importancia de la evaluación de impacto normativo desde el Poder Legislativo”

Abril 2012

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: victor.pitalua@congreso.gob.mx

Importancia de la evaluación de impacto normativo desde el Poder Legislativo¹

Por David Eduardo Vázquez Salguero²

Resumen

En esta ponencia se analiza la importancia de incorporar en el proceso legislativo la evaluación de impacto, antes de plantear una iniciativa de ley o de reforma, o bien durante el proceso de dictaminación, e incluso tras su implementación, en donde se ponderen 4 aspectos fundamentales: el impacto jurídico, el impacto administrativo, el impacto presupuestario y el impacto social, sin menoscabo de incorporar otros de acuerdo a las distintas temáticas tales como el impacto ambiental o de género.

La propuesta surge a partir de que paulatinamente crece el número de iniciativas en los congresos locales que a la postre quedan rezagadas en el trabajo legislativo, o bien resultan inviables, precisamente por la falta de estudios e investigaciones profundas que vislumbren la repercusión social, económica y jurídica en la implementación de la norma. Existen parlamentos en otros países que trabajan con metodologías muy precisas en relación a la evaluación de impacto *ex ante* y *ex post*, lo que dota de elementos suficientes a los legisladores para la toma de decisiones, lo que conlleva el mejoramiento de los marcos legislativos.

Por lo tanto, en esta ponencia se propone que sean los cuerpos técnicos de los Congresos, tales como los Institutos y Centros de Investigación Legislativa los que realicen las evaluaciones de impacto normativo en apoyo al trabajo parlamentario.

¹ Agradezco a Graciela Lomelín López, Nelly Adriana López Soto, Adriana Domínguez Castillo y Eleazar Rodríguez Orta su participación en el proyecto “Medición y análisis del impacto legislativo en San Luis Potosí”, del cual proviene parte de la información aquí vertida.

² Miembro de la REDIPAL. Dr. En Historia por la UNAM. Director del Instituto de Investigaciones Legislativas del congreso de San Luis Potosí, México. davidevs@gmail.com , davidvazquez@congresoslp.gob.mx

Contexto Histórico

Como la mayoría de los Congresos estatales, el de San Luis Potosí surgió a inicios del siglo XIX, tras el establecimiento del primer federalismo. En abril de 2012 cumplió 188 años desde que el Constituyente comenzó en 1824, de manera que para 1826 ya se tenía una Constitución en la entidad. Desde entonces han trabajado las diferentes legislaturas en este estado, aunque desde luego hubo periodos en los que se interrumpieron los periodos legislativos, lo mismo que la producción de legislación. Sin embargo, se puede decir que desde entonces hasta el presente año de 2012 han transcurrido casi 200 años de trabajo legislativo y de construcción de marcos jurídicos para definir el contexto que ha regido el desarrollo de un Estado; en uno u otro rumbo, ya fuera frenándolo o acelerándolo. Es importante llamar la atención sobre lo anterior, ya que este contexto generalmente queda relegado por prestar atención a la coyuntura política del presente y de lo que pueda pasar en las legislaturas vigentes, es decir en lo efímero, frente a la perspectiva de largo plazo; en el corto periodo de 3 años que tienen los legisladores frente a los 188 años de producción legislativa.

Contexto Institucional

En general, se podría decir que la creación de los institutos, centros y demás organismos de investigación legislativa estuvo en estrecha relación con el inicio de la pluralidad en los congresos, puesto que el partido hegemónico anterior a la década de 1990 tenía a su disposición una amplia gama de recursos. Pensemos por ejemplo en las secretarías de estado que podían aportar la información para la elaboración de iniciativas. Con el incremento de la pluralidad, esta circunstancia fue dejando de ser una realidad, por lo que aquellos partidos que incursionaban en la vida parlamentaria tenían que allegarse estudios por cuenta propia, de manera que los cuerpos de apoyo se fueron tornando cada vez más en una necesidad imperiosa para el trabajo legislativo.

A lo anterior habría que sumar otro aspecto que se torna muy evidente en los documentos previos a 1985 aproximadamente, en los archivos de los congresos. Me refiero a la llegada de la informática. Antes hacer leyes tomaba más tiempo, puesto que una vez realizadas las correcciones había que transcribirlas y redactarlas en su totalidad. Tras el arribo de la informática es posible advertir en los documentos que las correcciones son más veloces, de manera que se aceleraron los procesos de elaboración y con ello también la demanda de especialistas en el rubro de la informática y en otros más como

pueden ser las finanzas, el medioambiente, los derechos humanos, la administración pública, etcétera. Esto ha dinamizado y ha hecho que la investigación parlamentaria cobre diferentes matices, por ejemplo, en cuanto a cuáles son las fuentes de información para hacer la investigación legislativa, las distintas perspectivas de solución dependiendo del legislador, en donde permea la intencionalidad y la ideología de quien presenta la iniciativa, o de quienes definen la agenda legislativa.

Contexto social

Generalmente la evaluación al poder legislativo la hacen los medios de comunicación, erigidos normalmente como la voz de la opinión pública. También se tienen las opiniones que vierten líderes de distintos ámbitos como pueden ser el campo, la industria, los profesionistas, educadores, etcétera. Generalmente las opiniones giran alrededor de cómo está funcionando el legislativo, sobre si es eficiente, si las iniciativas han sido desahogadas, sobre el uso de los recursos, sobre las asistencias y participaciones de los legisladores.

De igual manera, comúnmente hay un intento de dar respuesta por parte de los legisladores a la crítica cotidiana. En tales contextos las respuestas casi siempre son coyunturales; pocas veces se ofrecen respuestas a las demandas de fondo y los cuestionamientos no tienen una visión de largo plazo que supere la legislatura vigente, que comprenda el sexenio en su totalidad o que vaya más allá de la mera problemática del momento. De esta manera es predomina la numeralia sobre iniciativas presentadas, dictaminadas, aprobadas, desechadas, ejercicio del presupuesto, intervención en la tribuna, ausencias, asistencias, etcétera, como sinónimo de evaluación al legislativo, sin profundizar en los temas de fondo que trascenderán el momento coyuntural de la crítica política.

Además de la medición del rezago y la eficiencia legislativa, es importante superar la visión de corto plazo y tratar de incorporar un análisis más amplio y profundo, en torno a la construcción y a la definición de un concepto teórico-metodológico sobre la evaluación del impacto normativo.

Evaluación de impacto normativo

¿Qué es el impacto legislativo o normativo, cómo se le puede medir, cómo lo podemos analizar, cómo puede ser el seguimiento que tendríamos que dar al mismo? Definitivamente estas preguntas exigen una respuesta muy compleja; si buscamos en la bibliografía desde el ámbito jurídico, o desde el ámbito del parlamentarismo no existe una claridad uniforme sobre qué puede ser el impacto legislativo. Generalmente se le confunde con el desempeño o eficiencia legislativa.

Desde el Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso de San Luis Potosí estamos tratando de construir un concepto teórico-metodológico que nos permita vislumbrar la trascendencia o la repercusión que pueden tener las iniciativas de ley en la realidad social, y no contando ni haciendo estadísticas sobre cuántas veces sube una persona a la tribuna, sino tratando de ir mucho más allá, de manera que podamos prever, aunque sea de manera aproximada, cuál será la repercusión económica, social, política, cultural, jurídica, ecológica, administrativa, etcétera, de una iniciativa de reforma o de nueva ley.

Si bien por lo general las iniciativas que presentan los legisladores o determinado grupo parlamentario, vienen acompañadas del respaldo ideológico de tal o cual tendencia política, a lo largo del proceso legislativo, particularmente durante las discusiones al seno de las comisiones, se va dando el cabildeo y la búsqueda de consensos. Habrá ocasiones en que los legisladores tendrán que ceder y buscar puntos de equilibrio que les permitan alcanzar cierto grado de conformidad entre las mayorías, de manera que las iniciativas originales sufrirán modificaciones palpables en los dictámenes definitivos que son presentados a discusión ante el Pleno de los congresos.

Ya en tribuna vendrá la defensa, el debate y finalmente los posicionamientos que derivarán en votaciones. Una vez discutido y votado un dictamen sobre una iniciativa, ya que se obtiene un resultado, el tema deja de ser un asunto de partido político o de un legislador en particular, para tornarse en un asunto que corresponde al Poder Legislativo en su totalidad. Y en ese sentido, cuando se promulga y publica la reforma o nueva ley, es ya una responsabilidad del conjunto de los legisladores y no de una persona o de un partido. La determinación ejercida por un poder soberano será una decisión que se

incorporará y definirá las políticas de Estado, que normará la vida y acciones de los ciudadanos.

Por ello, hemos planteado en el Instituto trabajar en el diseño y la aplicación de una metodología que mida, analice y evalúe el impacto legislativo *ex ante*, es decir cuando apenas se está pensando o diseñando la iniciativa, incluso cuando se le tenga en proceso de dictaminación. En cambio, para el caso de iniciativas ya aprobadas o publicadas, y que tienen que ser implementadas, se hace necesario implementar un mecanismo de evaluación y seguimiento a las leyes vigentes y sus continuas reformas, es decir habrá que hacer análisis *ex post*.

La LIX Legislatura de San Luis Potosí, comenzó en septiembre 2009 con alrededor de 90 leyes, pero a la fecha ha habido una cierta explosión de iniciativas, de manera que ahora ya tenemos 105 ordenamientos estatales: una constitución, seis códigos, 96 leyes y dos aranceles. Con este inventario legislativo como contexto, fue que decidimos clasificar las leyes temáticamente en contraposición a la lógica interna, que es la del desahogo del trabajo en comisiones.

Comúnmente las iniciativas se turnan a algunas de las 21 comisiones que hay en Congreso de San Luis Potosí. Frente a esa lógica, o como complemento a ella, en el Instituto hicimos una clasificación de las leyes en trece rubros, que responde más a un método de análisis que de desahogo de trabajo. Los trece rubros son los siguientes: Administración Pública; Educación, Ciencia y Cultura; Derechos Humanos; Desarrollo Económico; Desarrollo y Protección Social; Ecología y Medio Ambiente; Justicia y Seguridad; Participación Ciudadana y Organización Política; Planeación y Obras Públicas; Regulación Fiscal y Vigilancia; Servicios Profesionales; Vigilancia; y Presupuestos. Cabe señalar que por el momento no hemos incluido la Constitución, códigos, ni aranceles, puesto que consideramos que deben tener un tratamiento diferenciado del resto de las leyes dadas sus características.

Una vez realizada la clasificación diseñamos una base de datos en la que se captura el tipo de iniciativa, quién la propone, fecha, el estatus de la misma (aprobada, desechada, archivada, en dictamen), a qué comisiones se turnó, si la reforma es de armonización, de forma o de fondo; de manera que comenzamos a buscar un criterio que nos permitiera

hacer paquetes de leyes a través de los cuales pudiéramos evaluar un impacto más cualitativo que cuantitativo. Asimismo elaboramos un instrumento que denominamos *Continuo Legislativo*, cuya utilidad reside en correlacionar estos trece rubros con determinado artículo de la Constitución Federal, con las leyes federales que tienen que ver con la temática en cuestión, y a su vez con las leyes estatales y sus reglamentos.

De esta manera podemos identificar de un vistazo si una iniciativa de reforma a los ordenamientos locales toma o no en cuenta el contexto federal, a la vez que se puede vislumbrar en cuáles otras leyes locales va a repercutir. Ese *Continuo* también tiene una relación con el Plan Estatal de Desarrollo, puesto que en las iniciativas de San Luis Potosí no sólo participan los legisladores, ya que existe la iniciativa ciudadana y la posibilidad que tanto que el Poder Ejecutivo como el Judicial o los Ayuntamientos presenten iniciativas.

De hecho, una cantidad considerable de iniciativas provienen del ejecutivo, y en ese sentido la correlación con los planes estatales y municipales de desarrollo permite identificar las distintas áreas que los legisladores están abordando, así como analizar qué incidencia podrían tener las reformas en la implementación del Plan Estatal de Desarrollo. Así, de acuerdo a los diferentes rubros, podemos tratar de analizar la concordancia entre las agendas legislativas y las agendas ejecutivas.

La utilización del *Continuo Legislativo* nos permite observar en cada iniciativa si ésta hace explícita la modificación a la Constitución o a otras leyes y reglamentos. A ese primer análisis le llamamos evaluación de impacto jurídico. Luego observamos si la modificación a la norma implica una mayor participación de la burocracia, de manera que evaluamos el impacto administrativo. Por ejemplo, tenemos que ver a qué dependencia le compete lo que se está proponiendo o si implica la creación de una nueva institución.

Desde el punto de vista del impacto social, analizamos cuál es la porción de la sociedad que se verá afectada o beneficiada. Aunque muchas veces se diga que las leyes son generales y para todos, en realidad hay leyes dirigidas a distintos segmentos como pueden ser los niños, los jóvenes, los adultos mayores, comunidades indígenas, víctimas del delito, etc.

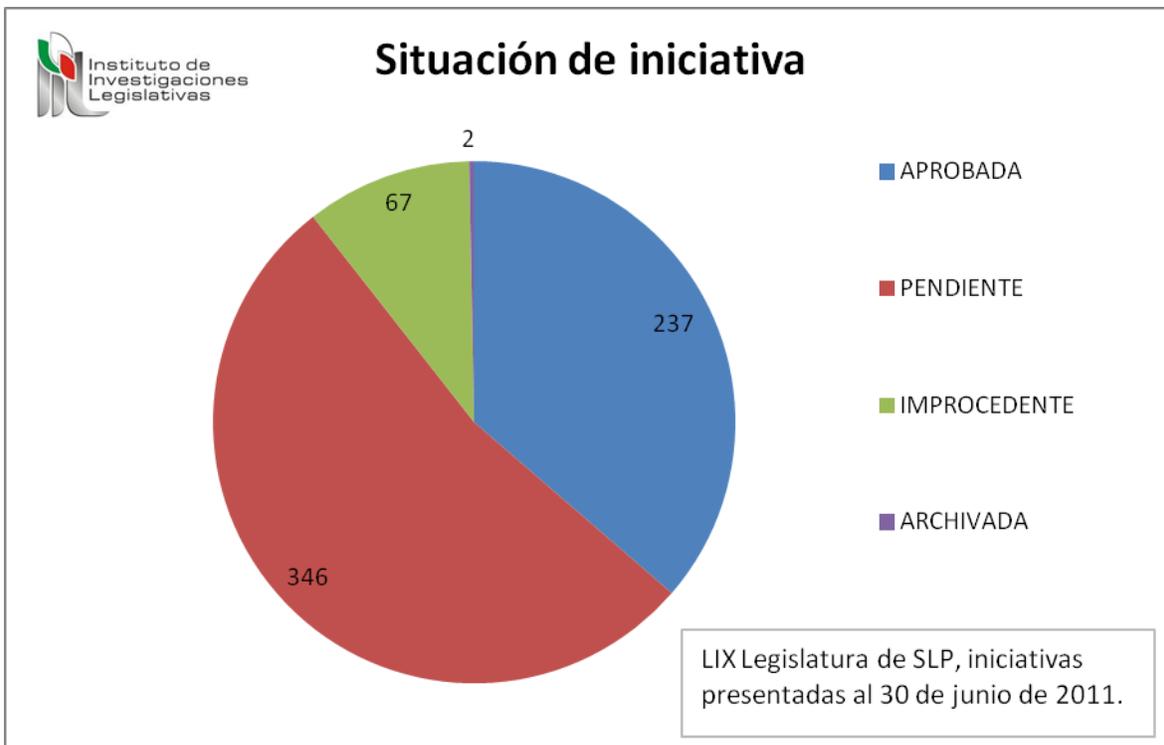
Desde luego, el aspecto económico es sumamente importante y en muchos casos el más difícil de medir, puesto que implica un análisis de relación entre costos y beneficios, a la vez que responder preguntas sobre si existe infraestructura o habrá que construirla, si la iniciativa generará o inhibirá el empleo, si deberán crearse plazas laborales lo que implicaría que en un largo plazo deberíamos de prever pensiones y prestaciones.

Este trabajo lo hemos hecho desde la perspectiva interdisciplinaria, en el sentido de que en el Instituto de Investigaciones Legislativas no sólo colaboran abogadas, sino también hay antropólogas, politólogos, comunicólogas. También nos estamos vinculando con la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, para incorporar otras visiones mediante el establecimiento del “Seminario: Medición y Análisis del Impacto Legislativo en San Luis Potosí”.

Finalmente quisiera mencionar que este tipo de análisis pueden ayudarnos a observar y explicar la razón de la gran explosión de iniciativas, la atomización de los temas y desde luego, tratar de entender la incongruencia del discurso político que habla de la necesidad de crear políticas integradoras, pero en realidad lo que estamos viendo es una gran cantidad de iniciativas y diferentes temáticas dispersas.

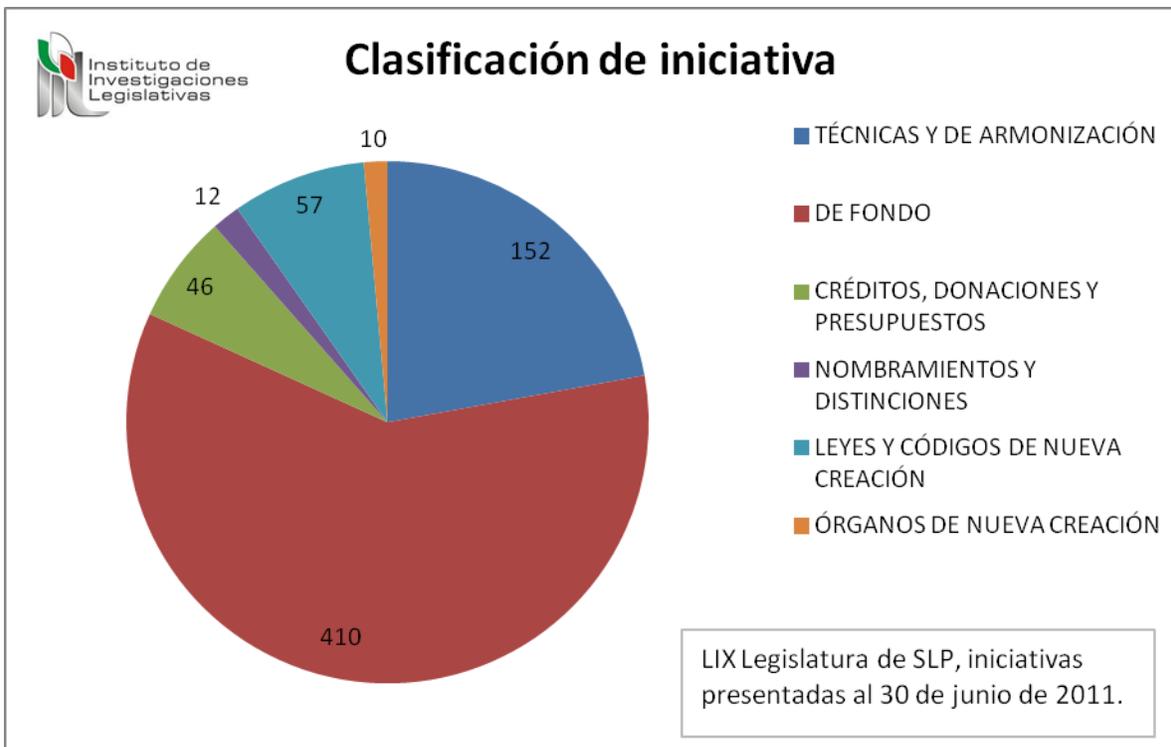
A n e x o

Gráfica 1



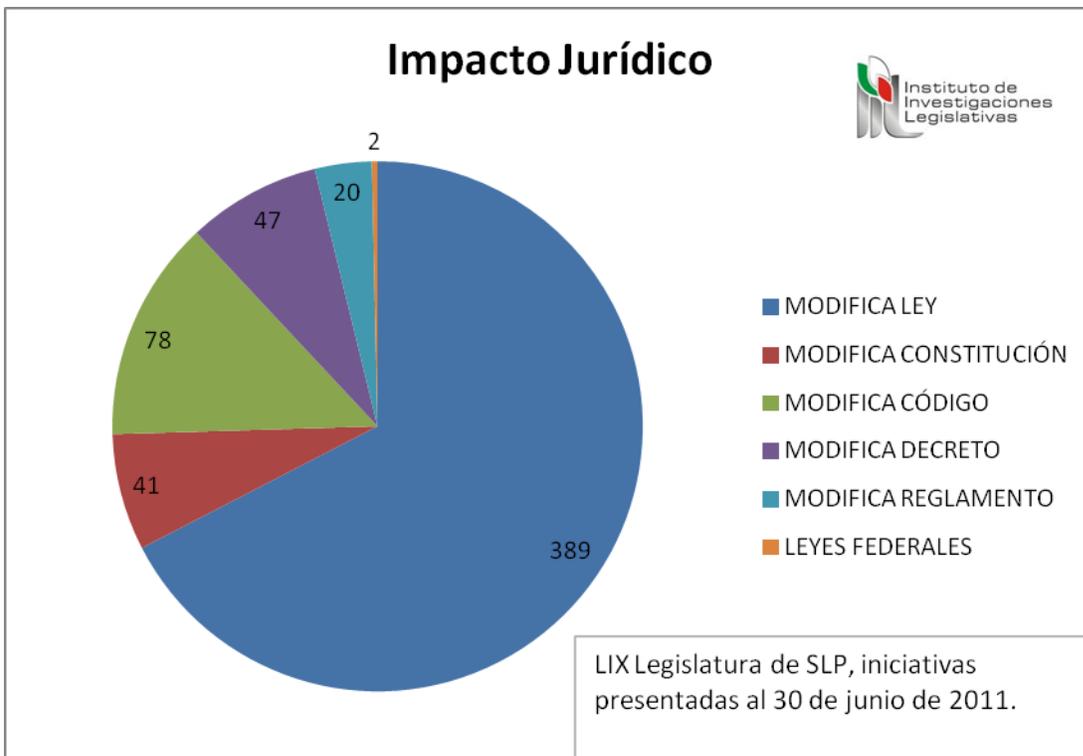
Elaboración propia con datos de los Servicios Parlamentarios del Congreso de San Luis Potosí.

Gráfica 2



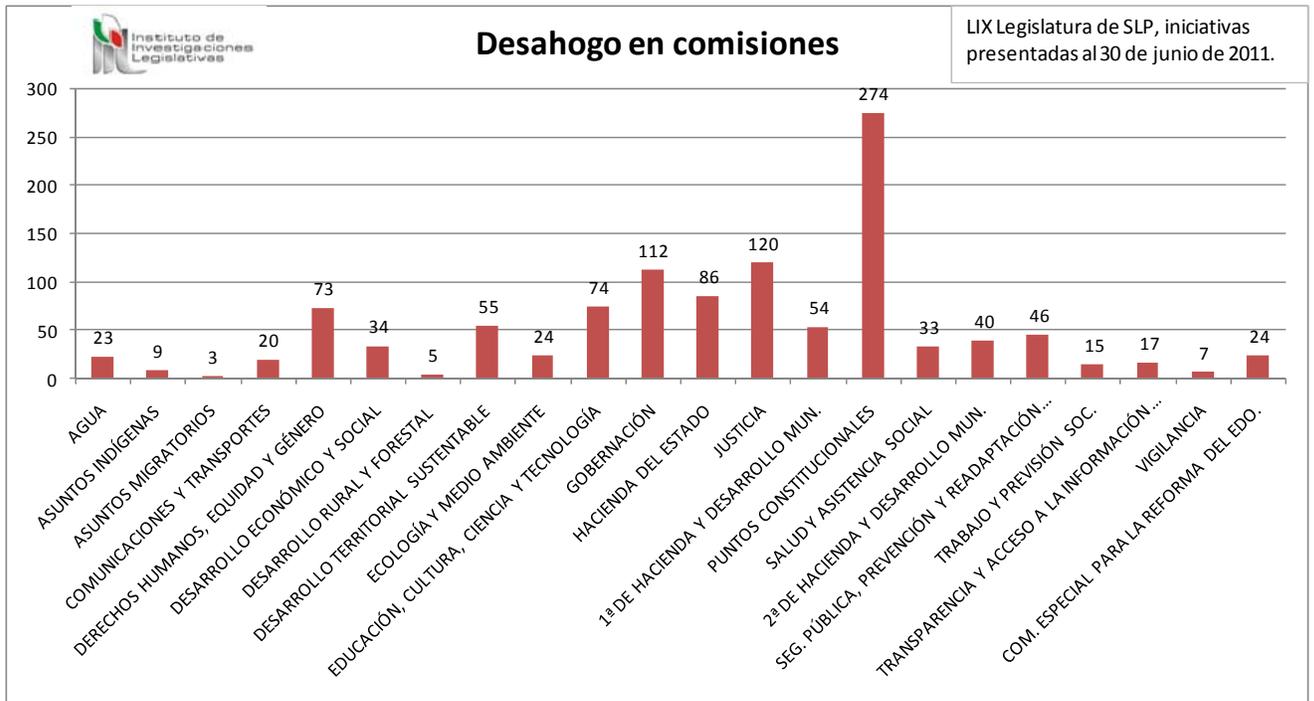
Elaboración propia con datos de los Servicios Parlamentarios del Congreso de San Luis Potosí.

Gráfica 3



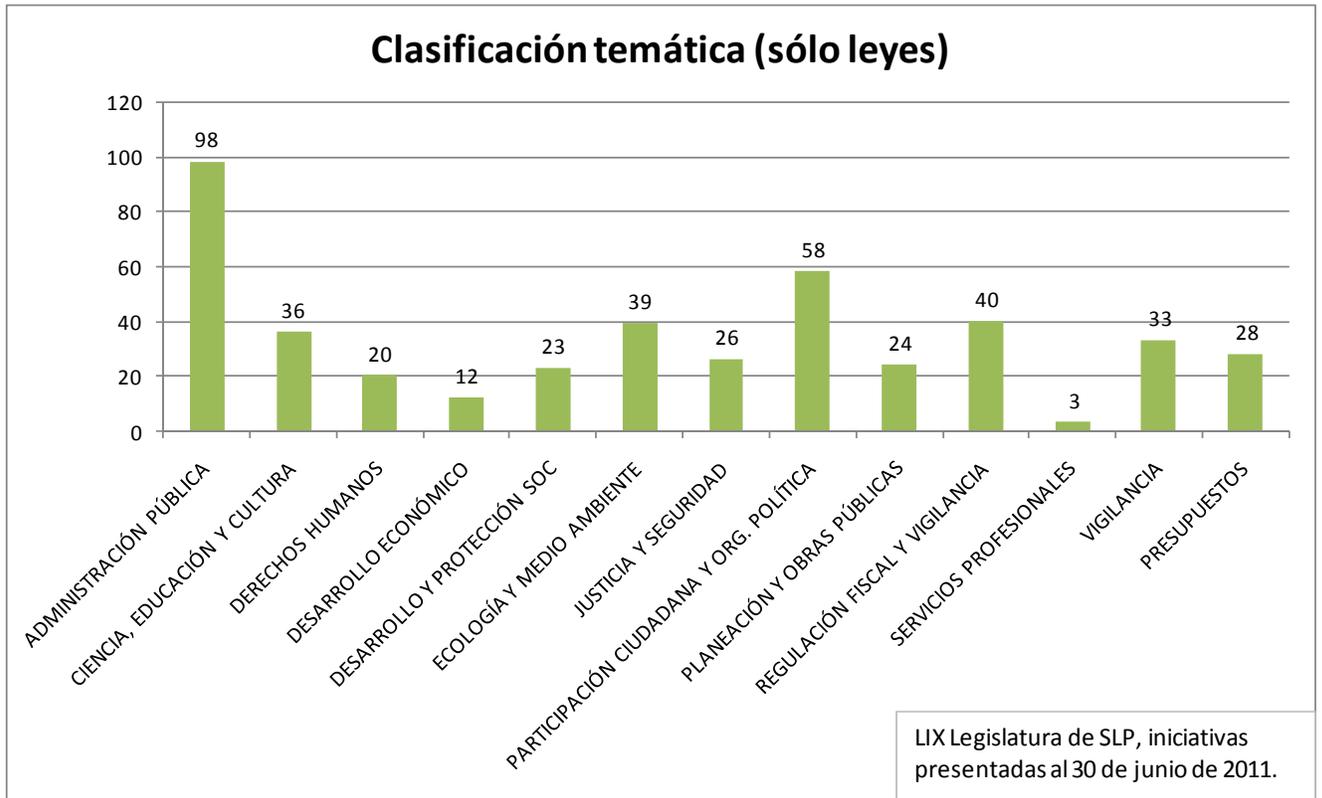
Elaboración propia con datos de los Servicios Parlamentarios del Congreso de San Luis Potosí.

Gráfica 4



Elaboración propia con datos de los Servicios Parlamentarios del Congreso de San Luis Potosí.

Gráfica 5



Elaboración propia con datos de los Servicios Parlamentarios del Congreso de San Luis Potosí.