

# Temas estratégicos 93

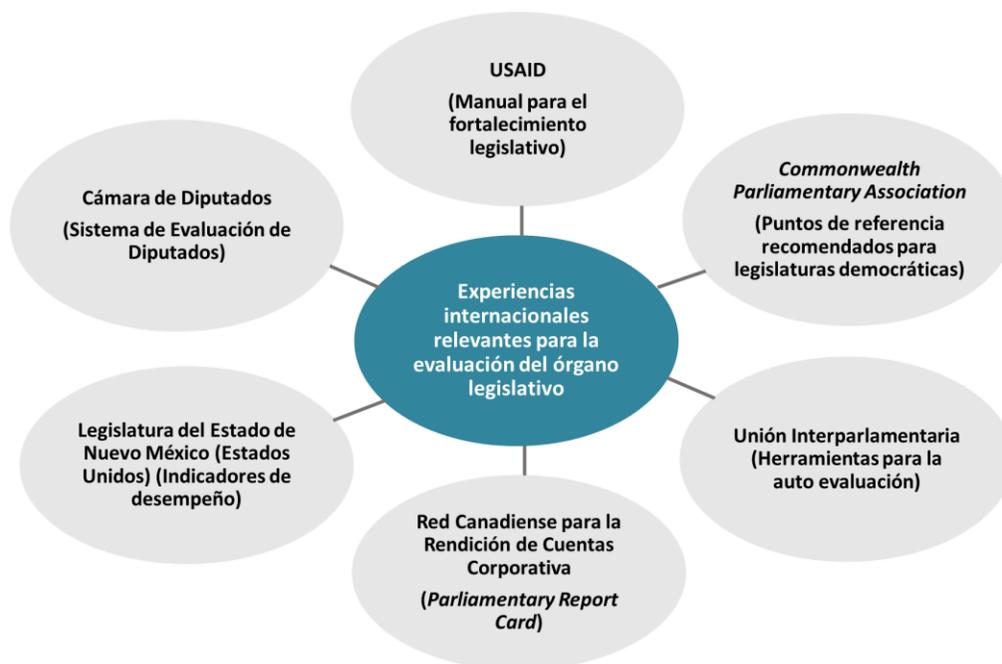
2021  
agosto

## Aproximaciones a la evaluación del desempeño legislativo

### Síntesis

La importancia de la evaluación del desempeño legislativo radica en lograr un entendimiento más sofisticado de la función legislativa, trascendiendo visiones centradas en criterios como la productividad y ponderando, en mayor medida, la contribución del trabajo legislativo al bienestar de la población. En este contexto, el presente documento hace una revisión de las aproximaciones que existen a la evaluación del trabajo legislativo, así como de las dimensiones que se han considerado para este propósito.<sup>1</sup>

Figura 1. Algunos referentes internacionales sobre la evaluación del desempeño legislativo



Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Los contenidos de este reporte se desarrollan con apego a los principios rectores del IBD de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia, por lo que se configura con rigor académico, una perspectiva técnica del objeto de estudio, ajena a cualquier posicionamiento político o partidista. La responsabilidad de los contenidos de la investigación es exclusiva de las autoras, quienes agradecen los comentarios realizados sobre una versión preliminar del documento por una lectora del personal de investigación del IBD y una persona externa. Las autoras agradecen también que en la difusión e interpretación de los contenidos del estudio se tengan en cuenta estas consideraciones.

**TEMAS ESTRATÉGICOS No. 93**

**Aproximaciones a la evaluación del desempeño legislativo**

Agosto de 2021

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Cuauhtémoc, 06020 CDMX.

Distribución gratuita.



## 1. INTRODUCCIÓN

La evaluación, de acuerdo con Picciotto, “consiste en reunir evidencias relevantes, identificar estándares valorativos adecuados y utilizar métodos de análisis válidos y justos” (2015: 134). El trabajo legislativo requiere también del establecimiento de criterios que permitan valorar diversas dimensiones, por ejemplo, su efectividad o la productividad de los legisladores. En este contexto, el presente documento hace una revisión de las aproximaciones que existen a la evaluación del trabajo legislativo. Mientras algunos especialistas en el tema han puesto el énfasis en la productividad, otros han identificado que el buen o mal desempeño debe estar asociado a los efectos que genera la actividad legislativa en la sociedad, es decir, a la relevancia inherente a la creación o modificación de leyes.

Con este propósito, el documento hace una revisión de este tema para la identificación de

aquellas dimensiones del trabajo legislativo que deben considerarse en la evaluación sobre el desempeño. El texto se estructura en cuatro apartados. El primero es una revisión teórica que expone la evolución del enfoque de evaluación en el ámbito legislativo. El segundo se centra en describir algunos modelos internacionales que definen criterios específicos para monitorear y evaluar el trabajo de las y los legisladores. Estos casos enfatizan el conjunto de elementos que deben guiar la evaluación, considerando las características de los sistemas democráticos. Posteriormente, se aborda el caso mexicano a partir de las disposiciones normativas que existen en la materia, así como la descripción del sistema de evaluación previsto en la Cámara de Diputados. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre el tema.



## 2. MARCO TEÓRICO

El trabajo legislativo, por sus características, constituye un objeto de evaluación complejo que demanda entender, con mayor detalle, qué dimensiones pueden generar información relevante y objetiva sobre el desempeño de las y los legisladores. En este sentido, la literatura especializada ha abordado este tema a partir de algunas propuestas metodológicas para medir diversas variables sobre el trabajo legislativo, esto considerando las limitaciones que pueden tener producto de la heterogeneidad del funcionamiento del Poder Legislativo en distintos contextos alrededor del mundo.

Este apartado presenta algunas de las principales discusiones teóricas sobre las aproximaciones metodológicas que se han realizado a la evaluación del desempeño de las y los

legisladores. Como se abordará en esta sección, a lo largo del tiempo, distintos teóricos de las ciencias sociales han intentado generar instrumentos que permitan hacer una valoración del desempeño del trabajo legislativo, en la mayoría de los casos, ellos mismos reconocen, por un lado, la complejidad de que exista una medición única; por otro, las limitaciones que conlleva acotar estas mediciones a sólo algunos de los aspectos de la labor legislativa.

En primer lugar, es relevante señalar que existe un debate en la literatura sobre qué variable debería guiar los esfuerzos de evaluación en materia del trabajo legislativo. Algunos autores como Hindmoor, Larkin y Kennon (2009) ponen el énfasis en la capacidad que puede tener la actividad legislativa para *influir* en otros actores como el gobierno, los partidos políticos, los

medios de comunicación, entre otros. Monk (2010) coincide con esta línea de pensamiento sobre valorar el nivel de influencia. En particular, tanto Hindmoor, Larkin y Kennon como Monk, han analizado el tema con base en el rol de los comités o comisiones legislativas. A partir de esto, han estudiado la influencia que tiene, por ejemplo, el trabajo de las comisiones para informar y enriquecer el debate en el pleno. Como se puede observar, esta aproximación inicial está enfocada en determinar el nivel de influencia que puede tener el trabajo legislativo en distintas arenas. Esto supone un desafío importante pues implica definir, en un primer momento, qué se entenderá por influencia y, posteriormente, señalar cómo dicha *influencia* puede determinarse en las distintas arenas, entendiendo que no se manifestará de la misma forma en la arena del Ejecutivo que en la de los medios de comunicación.

Uno de los trabajos más exhaustivos en la materia es el de Bárcena (2019) quien realizó una revisión detallada de la literatura para identificar cómo ha ido evolucionando el enfoque sobre lo que constituye la evaluación del desempeño legislativo. De acuerdo con este autor, las aproximaciones metodológicas iniciaron con un primer conjunto de estudiosos del tema que se centraron en analizar la relevancia de las iniciativas legislativas y en establecer criterios para su clasificación con base en características como, por ejemplo, si son distributivas, redistributivas o regulatorias (Lowi en Bárcenas, 2019), o si sus efectos pueden observarse a nivel nacional, regional o microsectorial (Di Palma en Bárcenas, 2019).

De forma más reciente, el trabajo de Volden y Wiseman (2014) ha permitido el avance del conocimiento en esta materia con su estudio sobre el trabajo legislativo en los Estados Unidos de América. Estos autores desarrollaron Puntajes de Efectividad Legislativa (*Legislative Effectiveness Scores*), esta última entendida como “la capacidad probada de hacer avanzar los temas de su agenda a través del proceso legislativo y convertirlos en ley” (Volden y Wiseman, 2014: 18). Estos puntajes toman en

consideración cuatro elementos principales (ver figura 2).

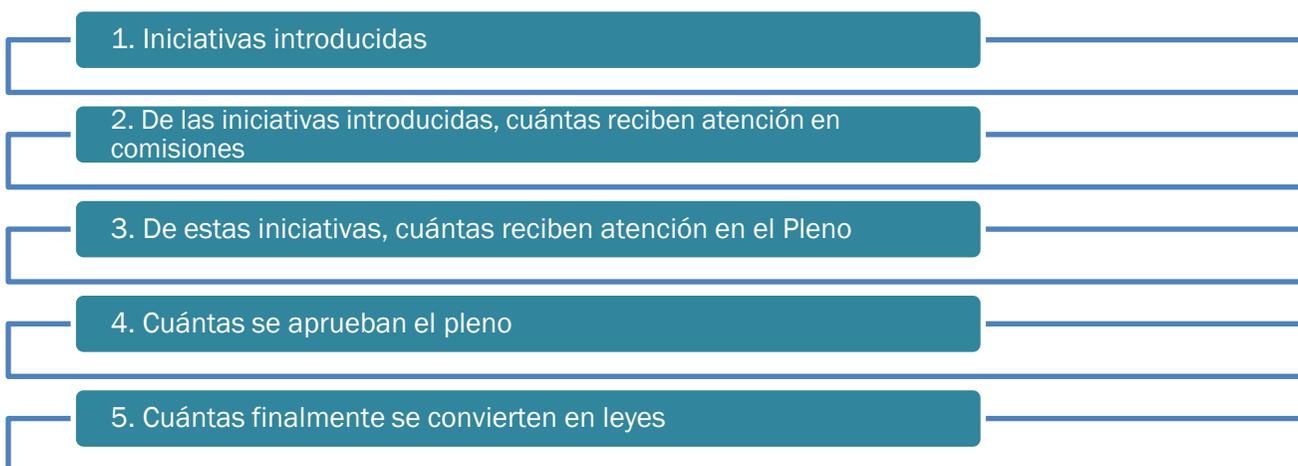
**Figura 2. Elementos del Puntaje de Efectividad Legislativa**



Fuente: Elaboración propia con base en Volden y Wiseman (2014).

A partir del trabajo de estos autores y de la relevancia dada al diseño de un instrumento de medición de la efectividad, se identificaron algunos indicadores para determinar el puntaje de efectividad legislativa (figura 3). Esto permite tener criterios específicos y comparables para evaluar el trabajo legislativo. Los indicadores toman como base principal de referencia las iniciativas que presentan las y los legisladores; sin embargo, vale la pena señalar que, desde la óptica de estos autores, la valoración del trabajo legislativo tiene que contemplar lo que ocurre a lo largo de todo el proceso. Esto es relevante por dos razones. Primero, porque trasciende la idea de que el desempeño legislativo debe limitarse a la productividad, es decir, no necesariamente quien presenta una mayor cantidad de iniciativas puede considerarse como quien tiene un mejor desempeño. Segundo, si se consideran los elementos a los que aludieron estos autores, las habilidades de un legislador pueden identificarse a partir de cómo logran que una iniciativa sea aprobada y se convierta en ley, esto implica, por ejemplo, sortear a la oposición, así como convencer y argumentar a favor de la iniciativa que está promoviendo.

**Figura 3. Indicadores de Efectividad Legislativa**



Fuente: elaboración propia con base en Volden y Wiseman (2014).

Un aspecto central de la propuesta de Volden y Wiseman (2014) -que también había sido contemplado por otros autores, Lowi por ejemplo - es que otorgan un tratamiento diferenciado a las distintas iniciativas. Ellos identifican tres categorías: conmemorativa (C), sustantiva (S) o sustantiva y significativa (SS). Esta distinción sobre las iniciativas busca justamente ponderar la contribución de un legislador dentro de la valoración de su desempeño.

En términos generales, lo que puede observarse de estas aproximaciones metodológicas a la

valoración del desempeño legislativo es precisamente que existe una amplia gama de criterios con base en los cuales puede llevarse a cabo esta actividad; sin embargo, es posible observar convergencia en que más allá de un tema de productividad, el desempeño legislativo se asocia con la capacidad de influencia y concreción de las iniciativas. Existe, por tanto, la necesidad de hacer explícita la contribución del trabajo legislativo en la sociedad, es decir, en la forma en la que el producto de este trabajo favorece o no las condiciones para el diseño e implementación de políticas que atiendan los problemas públicos.



## 3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES RELEVANTES

### 3.1 Criterios para la evaluación del órgano legislativo

La valoración del desempeño legislativo puede llevarse a cabo a través de distintos instrumentos. Lo anterior, con base en los criterios que se hayan determinado para este propósito. Así, existen algunas experiencias a las que vale la pena aludir para tener una idea más concreta de la forma en

la que la evaluación del desempeño legislativo puede implementarse.

El Centro para la Democracia y la Gobernanza de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) con el propósito de brindar ayuda a los congresos de los Estados para funcionar de manera más eficaz y desempeñar sus funciones de manera más democrática y representativa ha

desarrollado un manual con un conjunto de estrategias enfocadas en lograr el fortalecimiento legislativo. Entre sus herramientas metodológicas comprende una guía de elementos para realizar una evaluación marco dirigida a identificar las debilidades y las capacidades legislativas en cinco áreas principales: 1) voluntad política, 2) representación, 3) elaboración de leyes, 4)

supervisión y 5) infraestructura y gestión. Con el fin de brindar herramientas metodológicas para la construcción y mejora de los modelos de evaluación de desempeño de las y los legisladores en el país, en la tabla 1 se muestra una breve descripción de los aspectos clave a evaluar en cada uno de los temas definidos por la USAID, que además comprende un análisis del contexto político.

**Tabla 1. Marco de evaluación del fortalecimiento legislativo**

<p><b>CONTEXTO MACROPOLÍTICO DEL PAÍS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asuntos prioritarios de los países.</li> <li>• Importancia de la legislatura para liderar problemas clave.</li> </ul>
<p><b>MACROEVALUACIÓN DE LA LEGISLATURA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poderes constitucionales del legislativo.</li> <li>• Tipo de régimen (presidencial, parlamentario, híbrido).</li> <li>• Sistema electoral.</li> <li>• Estructura de partidos políticos y equilibrio de poder entre partidos.</li> <li>• Relaciones Ejecutivo-Legislativo.</li> <li>• Problemas que enfrenta el legislativo y sus causas.</li> </ul>
<p><b>EVALUACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS CLAVE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de apoyo dentro de la legislatura para el fortalecimiento institucional.</li> <li>• Evidencia de que la legislatura tiene el deseo de reformarse (comité de modernización, esfuerzos de reforma).</li> <li>• Nivel de apoyo fuera de la legislatura para el fortalecimiento institucional.</li> </ul>
<p><b>FUNCIONES</b></p>
<p><b>REPRESENTACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de apertura, rendición de cuentas y accesibilidad de la legislatura a los ciudadanos y los medios.</li> <li>• Interacción entre el poder legislativo y la sociedad.</li> <li>• Grado de apertura de los partidos políticos a la opinión pública.</li> <li>• Sistema electoral (distrito uninominal vs. lista de partidos / representación proporcional).</li> <li>• Organización de la sociedad civil y capacidad para desempeñar un papel de defensa y vigilancia.</li> </ul>
<p><b>LEGISLACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura parlamentaria, presidencial o híbrida (distribución de poderes).</li> <li>• El poder de autoridad legislativa (poder de decreto, capacidad de presentar proyectos de ley para su consideración).</li> <li>• Capacidad de la legislatura para acceder a la información.</li> <li>• Roles de los comités y de las juntas políticas de los partidos.</li> <li>• Poder y capacidad para desarrollar, modificar o revisar el presupuesto y recaudar impuestos.</li> </ul>
<p><b>VIGILANCIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder para interrogar a los ministros, celebrar audiencias, llamar a testigos.</li> <li>• Capacidad para acceder a información de gastos ejecutivos e implementación de programas.</li> <li>• Poder para sancionar a los responsables de delito, mala conducta, corrupción o mala administración.</li> <li>• Poder de apropiaciones o control sobre el presupuesto.</li> </ul>

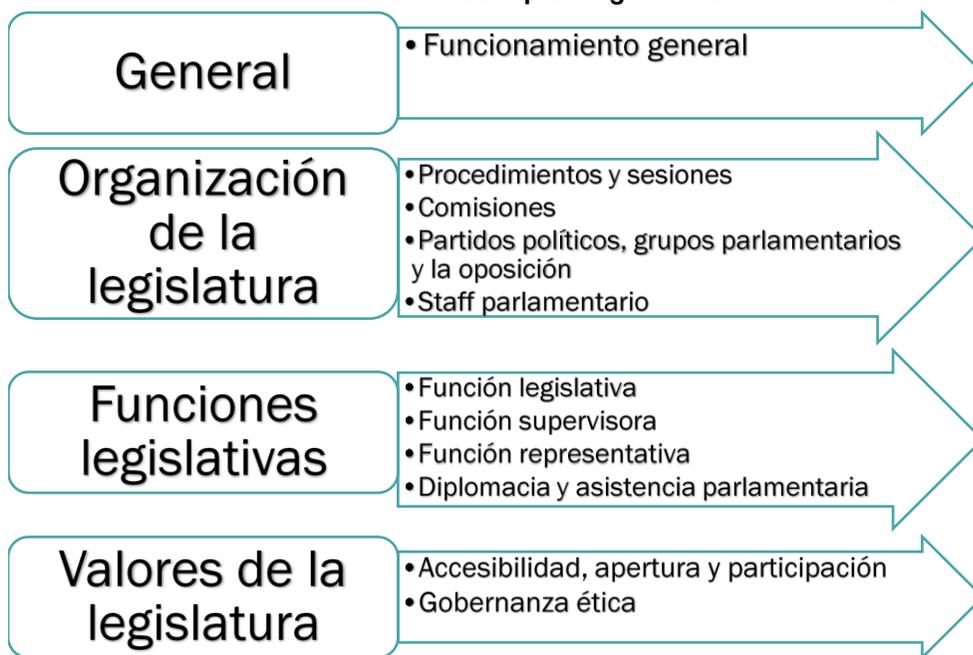
<b>OPERACIONES ASOCIADAS: GESTIÓN E INFRAESTRUCTURA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad, transparencia y sencillez de las reglas de procedimiento legislativos.</li> <li>• Grado de transparencia de las acciones legislativas.</li> <li>• Suficiencia en la habilidad y número de personal legislativo y administrativo.</li> </ul>
<b>PRIORIZACIÓN DE LAS NECESIDADES DE ASISTENCIA</b>
<b>IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS DE ACTIVIDADES APROPIADAS</b>

Fuente: Centro para la Democracia y la Gobernanza, USAID (2000: 15).

Otro marco que es importante remitir son los Puntos de referencia recomendados para legislaturas democráticas (*Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures*) generado por la *Commonwealth Parliamentary Association*. La relevancia de este instrumento, que contempla 87 indicadores, es que fue construido por

legisladores y su propósito es “proporcionar un estándar mínimo y una guía sobre cómo un Parlamento debe constituirse y cómo debe funcionar” (CPA, 2018). Este conjunto de indicadores está basado en cuatro pilares de los cuales se desprenden diversos temas relacionados con la función legislativa (figura 4).

**Figura 4. Puntos de referencia recomendados para legislaturas democráticas**



Fuente: elaboración propia con base en CPA (2018).

La Unión Interparlamentaria también generó un instrumento para que los parlamentos se auto evalúen con dos objetivos principales: 1) Evaluar el parlamento en función de los criterios internacionales de democracia parlamentaria e 2) Identificar prioridades y medios para fortalecer el parlamento” (Unión Interparlamentaria, 2008:

5). Al ser un instrumento de auto aplicación, se realiza a partir de la discusión, entre las y los legisladores, de una serie de preguntas agrupadas en seis rubros principales:

1. la representatividad del parlamento;
2. supervisión parlamentaria del ejecutivo;

3. capacidad legislativa del parlamento;
4. la transparencia y accesibilidad del parlamento;
5. la responsabilidad del parlamento;
6. participación del parlamento en la política internacional.

El instrumento está orientado a valorar que un parlamento cumpla con las características asociadas con la democracia, en particular, que éste sea “representativo, transparente, accesible, que rinda cuentas y que sea efectivo” (Unión Interparlamentaria, 2008: 7).

Un cuarto ejemplo que es relevante incluir en esta revisión de experiencias internacionales es el caso de la Red Canadiense para la Rendición de Cuentas Corporativa (*Canadian on Corporate Accountability*). Este grupo, involucrado en el sector minero y energético, desarrolló un reporte que sintetiza aspectos clave del desempeño legislativo en esta materia. El instrumento, denominado *Parliamentary Report Card*, tiene como objetivo documentar:

- los compromisos asumidos por los partidos políticos federales canadienses de adoptar mecanismos de responsabilidad empresarial en Canadá y;
- el registro de votación de los miembros del parlamento sobre la legislación para crear un Defensor del Pueblo para el sector extractivo internacional en Canadá (CNCA, 2016).

Este reporte sintetiza información clave como, por ejemplo, el registro de las votaciones relativas a iniciativas vinculadas con los sectores de interés, así como los pronunciamientos que hacen los partidos políticos respecto de esta materia. Un aspecto interesante en este caso es que se presenta información a nivel de cada Miembro del Parlamento, de tal forma que es posible observar el comportamiento que tiene cada uno respecto de un tema de interés para esta

organización. Al respecto, es importante destacar que, al ser una organización externa al Poder Legislativo, el énfasis está en los temas que son de interés de esta; sin embargo, es un ejemplo relevante pues permite potenciar el uso de la información que ya generan los parlamentos.

Finalmente, en un caso más práctico, la *Commission for Deaf and Hard of Hearing* de la del Estado de Nuevo México (Estados Unidos) ofrece un ejemplo del uso de indicadores para medir sistemáticamente el desempeño legislativo. Anualmente se definen y se reportan distintos indicadores para dar seguimiento al trabajo de la comisión. Este conjunto de indicadores está asociado directamente con las actividades que se realizan y su propósito es reflejar la contribución al trabajo legislativo, en consecuencia, se establecen metas anuales para cada indicador con lo que es posible monitorear el avance en cada uno (tabla 2).

**Tabla 2. Indicadores de desempeño**

Medidas de desempeño legislativo
Número de talleres y sesiones de formación realizadas
Número de eventos de divulgación coordinados
Número medio de llamadas de retransmisión por mes
Número de distribuciones de tecnología accesible
Horas de personal dedicadas a reducir las barreras de comunicación
Número de clientes que brindaron asistencia para reducir o eliminar las barreras de comunicación
Número de referencias de información y contactos de divulgación
Número de mentores de interpretación de lengua de signos
Número de licencias de intérprete de idiomas firmados de la comunidad de Nuevo México emitidas recientemente
Número de intérpretes en desarrollo profesional patrocinado por la comisión

Fuente: Commission for Deaf and Hard of Hearing (2020).

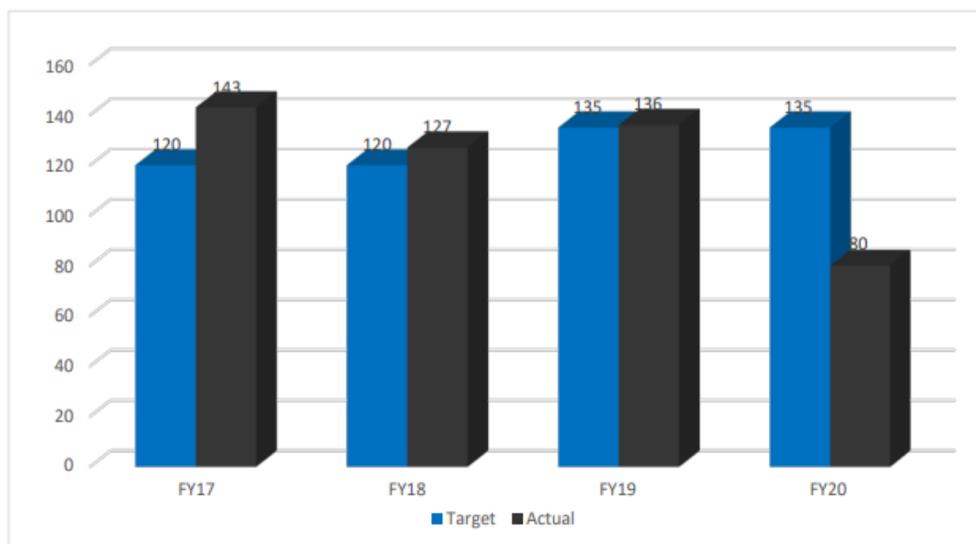
Esta información, junto otros datos relevantes sobre las actividades de la Comisión, se

presentan en un informe anual en el que puede observarse, a lo largo del tiempo, la evolución de estos indicadores clave (gráfico 1).

Estos ejemplos dan cuenta de la instrumentación de la evaluación en el contexto internacional, en

la siguiente sección se aborda el tema desde el ámbito de lo que ocurre en México a partir de las disposiciones existentes y los mecanismos vigentes.

**Gráfico 1. Número de talleres y sesiones de formación realizadas**



Fuente: Commission for Deaf and Hard of Hearing (2020).



## 4. DISPOSICIONES SOBRE EVALUACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO EN MÉXICO

Dentro del marco jurídico que rige al Poder Legislativo se encuentran disposiciones que obligan a las y los legisladores a informar periódicamente sobre el desempeño de sus funciones. De manera individual, tanto el Reglamento del Senado de la República (artículo 10, fracción VIII) y el Reglamento de la Cámara de Diputados (artículo 8, fracción XVI) establecen la obligación de presentar un informe sobre el desempeño de sus labores o encomiendas. En el caso de diputados se especifica incluso que dicho informe deberá presentarse de manera anual ante la ciudadanía de su distrito o circunscripción.

En el caso del trabajo legislativo en comisiones, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 45 la obligación de “Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos” (numeral 6, inciso b). De igual forma en el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 213, y en el Reglamento del Senado de la República en su artículo 133, fracción XI, se establece que deberán presentar un informe de actividades semestral, para el caso de diputados y uno anual para el caso de los senadores ante el Pleno.

Más allá de estas disposiciones legales sobre la presentación de informes del desempeño legislativo que, sin duda, son parte importante para la transparencia, el acceso a la información y rendición de cuentas, no se ha establecido la evaluación del desempeño legislativo como una obligación. Al interior del Congreso de la Unión (con excepción de la Cámara de Diputados) no existe una metodología para evaluar y medir el trabajo legislativo que contribuya al fortalecimiento de la rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Entendiendo que, como lo señala Gris Legorreta (2020), el rol que tiene la ciudadanía frente al Poder Legislativo es de control sobre su desempeño<sup>2</sup>, de vigilar que sus representantes cumplan con el mandato conferido, para que, por ejemplo, como electores puedan premiar o castigar a través de su voto. Sobre este último punto de la interacción entre la evaluación legislativa y el voto ciudadano, Granados Roldán explica:

Hasta ahora, en teoría, el electorado controla a sus representantes en el Congreso mediante los partidos políticos o los castiga o los premia a través del mecanismo del voto.

Sin embargo, para que yo, como ciudadano pueda desarrollar esta capacidad, requiero de información que sea confiable, que sea creíble y oportuna respecto al desempeño de los legisladores; qué están haciendo en los congresos, etcétera, pues es imposible que la gente sepa o pueda emitir una opinión correcta o más razonable, sin información y sin parámetros a evaluar. Por ello, es estratégico el desarrollo de un modelo cuyo objetivo sea fijar las bases para evaluar el desempeño del Poder Legislativo a partir de que nuevos indicadores cualitativos – subrayo cualitativos, porque ya hemos avanzado en los cuantitativos – evalúen y califiquen su efectividad [...]

Se trata de que la ciudadanía asuma un papel activo, pero más inteligente, más documentado para

que haya una presión oportuna y efectiva (Granados, 2012: 77).

En este sentido, dentro del Congreso de la Unión ya se han presentado algunas iniciativas y acciones dirigidas a la creación de mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas de las y los legisladores frente a la ciudadanía. En el caso del Senado de la República, dentro de la LXIV Legislatura, la senadora María Guadalupe Murguía Gutiérrez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó el 17 de julio de 2019 la “Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona un Capítulo Quinto al Título Noveno, denominado “De la Participación Ciudadana”, del Reglamento del Senado de la República” que desde una perspectiva de participación ciudadana propone la creación de dos mecanismos de vigilancia y participación en los procesos legislativos (Murguía, 17/07/2019: 4 – 6):

- 1) **Observatorios Ciudadanos.** Serán entes de interés público, de participación y colaboración ciudadana, desde los que se analizarán y fortalecerán las actuaciones de los Senadores, en búsqueda del beneficio de la sociedad, en los que los ciudadanos de forma honoraria, voluntaria, individual o colectiva, tendrán la finalidad de conocer, informarse, dar seguimiento, opinar y pedir la rendición de cuentas de legisladores, y cuyos resultados, deberán señalarse en informes periódicos, que con independencia de los medios de difusión particulares de los cuales puedan hacer uso, se deberán publicar en la Gaceta Parlamentaria.
- 2) **Comités de Opinión.** Serán entes de interés público, de participación y colaboración ciudadana, que coadyuvarán en el análisis

<sup>2</sup> Para conocer más sobre este tema se recomienda consultar la *Nota Estratégica* 120. Rendición de cuentas sobre el desempeño legislativo. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Disponible en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/50>  
99

técnico de iniciativas de Ley, durante el proceso de dictaminación en las comisiones. Los ciudadanos que integren estos órganos serán honorarios y tendrán el carácter de integrantes del Grupo Técnico de Dictaminación.

Aunque el enfoque de esta iniciativa no es plenamente la evaluación de desempeño, sin duda representa un importante esfuerzo y antecedente hacia este propósito. Esta iniciativa fue turnada el 24 de julio de 2019 a las comisiones Unidas de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores donde se encuentra en estatus pendiente hasta la fecha de publicación de este trabajo.

#### 4.1 Sistema de Evaluación de Diputados

Un avance importante en materia de evaluación del desempeño legislativo ha sido la creación del Sistema de Evaluación de Diputados en 2018. El 17 de abril de 2018, Edgar Romo García, entonces diputado y presidente de la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura, presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa que adiciona diversas disposiciones al Reglamento de la Cámara Diputados, en la cual se propuso, concretamente, la creación de un Sistema de Evaluación para las y los diputados. El contexto bajo el cual se sustentó dicha iniciativa comprende (Romo, 17/04/18: 1 - 3):

- a) Bajos niveles de confianza de la sociedad al Congreso de la Unión.
- b) Constantes discusiones sobre la necesidad de contar con un modelo de evaluación de la función pública para lograr gobiernos de resultados, efectivo, eficiente y eficaz en su actuar.
- c) Contar con un Poder Legislativo (caracterizado en los últimos años por no contar con mayorías) capaz de promover los cambios estructurales necesarios para un

país en plena ruta hacia su consolidación democrática.

- d) Falta de conocimiento y comprensión sobre las funciones y facultades del Congreso, y los resultados del trabajo legislativo.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, con el objetivo de atender el problema específico de la falta de mecanismos de evaluación del desempeño de las y los legisladores, desde 2018 se modificó su Reglamento para implementar, por primera vez, un modelo de evaluación mediante la creación del Sistema de Evaluación de Diputados, único en su tipo entre los diversos órganos legislativos del país, que a continuación se explica.

Ante este escenario, la iniciativa planteó la relevancia de contar con mecanismo de evaluación que contribuyera, al entendimiento de la función y resultados del Congreso pero, sobre todo, a que la ciudadanía cuente con herramientas adecuadas para conocer si sus representantes son eficientes y eficaces, así como a exigir cuentas sobre su desempeño. Asimismo, en el contexto de la reelección legislativa, la ciudadanía podrá contar con mejores conocimientos para otorgar o no su voto para la reelección, con base en la evaluación de su labor. Sin embargo, se reconoce que el gran reto es avanzar hacia el diseño de una metodología de evaluación del trabajo legislativo.

La problemática que se enfrenta ante tal panorama, es que no existe una metodología que sea aceptada por la generalidad; además de no contar con parámetros que marquen las pautas para su implementación; es decir, se carece de instrumentos estandarizados para medir la labor legislativa por lo que existe un sesgo cuantitativo que debe complementarse con análisis cualitativos [...].

En tal virtud, se torna imperativo construir un sistema de evaluación de Diputados que cuente con parámetros que midan elementos cuantitativos y cualitativos, y que además dichas evaluaciones se

lleven a cabo de forma periódica, sistemática y a través de un órgano institucionalizado, en el que participe la sociedad [...].

Por los elementos cuantitativos debemos entender la contabilidad o sumatoria de todas aquellas acciones que llevan a cabo los legisladores, desde la presentación de una iniciativa hasta la votación de un dictamen; y por los elementos cualitativos, debemos entender los impactos de la labor legislativa, sean éstos legislativos, grupos parlamentarios, sociales, económicos, culturales, políticos, entre otros (Romo, 17/04/2018: 3 y 4).

Tras su proceso legislativo de aprobación, el 8 de mayo de 2018 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Decreto por el que se adiciona un Capítulo VI al Título Octavo del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia del Sistema de Evaluación”, el cual entró en vigor el 9 de mayo de 2018.

En este sentido, quedó establecido que, mediante el artículo 284 Bis la Cámara de Diputados contará con un Sistema de Evaluación de Diputados (Secadi) que tendrá como objeto, valorar el desempeño del trabajo legislativo de todas las y los diputados integrantes de la legislatura. Otros de sus objetivos son (Cámara de Diputados, 23/08/2018):

- 1) Difundir las obligaciones y atribuciones de las y los diputados.
- 2) Estrechar el vínculo con la ciudadanía.
- 3) Promover mayor participación de la ciudadanía.
- 4) Fortalecer la rendición de cuentas.
- 5) Publicidad permanente.
- 6) Mayor transparencia de la actividad parlamentaria.
- 7) Mejorar las prácticas parlamentarias.
- 8) Contribuir a la consolidación de la democracia.

Se establece además que el trabajo del Sistema deberá ser difundido permanentemente en el sitio electrónico de la Cámara y las conclusiones de las evaluaciones serán actualizadas al término de cada periodo de sesiones (artículo 284 Ter).

El artículo 284 Quáter señala que la evaluación deberá realizarse mediante elementos que contengan y ponderen todas las actividades y encomiendas que desarrollan las y los legisladores en el ejercicio de su cargo conforme a su marco jurídico.

En lo que respecta a la estructura del Secadi, éste quedó conformado por un Consejo Coordinador, como órgano colegiado institucional y de participación ciudadana de carácter consultivo, informativo y de colaboración, el cual estará integrado de la siguiente forma (284 Quinquies y Sexies):

- I. El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, quien será el presidente del Consejo;
- II. Un representante de cada grupo parlamentario y un representante de los diputados independientes;
- III. El Secretario General;
- IV. El Secretario de Servicios Parlamentarios, quien fungirá como Secretario Técnico;
- V. El titular de la Unidad de Transparencia;
- VI. El titular del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias;
- VII. El titular del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública;
- VIII. Hasta cinco representantes de instituciones de educación superior;
- IX. Hasta cinco representantes de organizaciones de la sociedad civil, y
- X. Hasta cinco representantes de organizaciones del sector productivo.

La elección de los representantes de las instituciones de educación superior, de las organizaciones de la sociedad civil y de las organizaciones del sector productivo, las realizará la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Estos integrantes tendrán una participación honorífica por un periodo de un año, con posibilidad de ser ratificados para periodos subsecuentes. En lo que corresponde a las y los representantes de cada grupo parlamentario y de los diputados independientes, su designación la realizará la Junta de Coordinación Política. Además, se establece que a las reuniones del Consejo se podrá invitar a otras personas expertas en materia de evaluación, a un representante de la Auditoría Superior de la Federación y a personas cuya experiencia profesional sea útil para que participen emitiendo opiniones, aportando información o colaborando con acciones.

La principal función del Consejo Coordinador es expedir los criterios bajo los cuales se regirá el Secadi, los cuales deberán contener por lo menos los siguientes (artículo 284 Septies):

- I. Los principios rectores del Sistema de Evaluación de Diputados;
- II. El catálogo de los elementos cualitativos y cuantitativos, así como los componentes, parámetros e indicadores que se considerarán para realizar la evaluación;
- III. El método de la evaluación;
- IV. Los plazos y la periodicidad para realizar cada etapa de las evaluaciones y su difusión.
- V. Los medios de difusión de los resultados de las evaluaciones, y

VI. Los lineamientos y directrices que se seguirán para mejorar el desempeño de la Cámara de Diputados.

Con base en sus artículos transitorios la instalación del Consejo Coordinador del Sistema de Evaluación de Diputados debía ser en un plazo no mayor a dos meses, contados a partir de la aprobación del Decreto (tiempo aproximado en julio). Asimismo, se establece que el plazo para que el Consejo expida los criterios del Sistema no debe ser mayor a sesenta días contados a partir de su instalación (tiempo aproximado en octubre o noviembre).

De este modo, el 23 de agosto de 2018 se llevó a cabo la sesión de instalación del Consejo Coordinador del Sistema de Evaluación de Diputados<sup>3</sup>, el cual para su primer año de funciones quedó integrado de la siguiente manera (Cámara de Diputados, 23/08/2018):

- a) **Instituciones académicas:** Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
- b) **Sociedad civil:** Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Borde Político A.C., Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, y Observatorio Parlamentario A.C.
- c) **Sector empresarial:** Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), Asociación Nacional de Tiendas de

<sup>3</sup>  
<https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproduci>

r/0\_3jl88fto/Consejo\_Coordinador\_del\_Sistema\_de\_Evaluacion\_de\_Diputados\_Reunion\_de\_instalacion

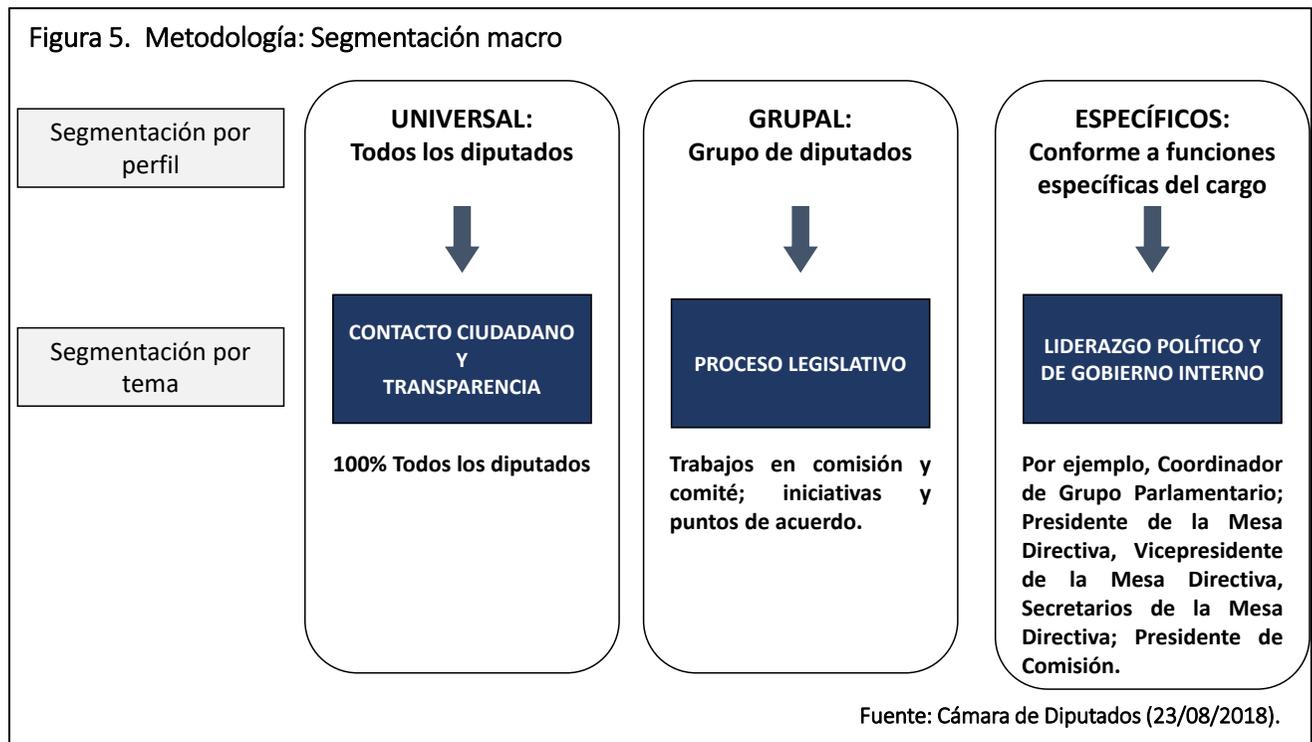
Autoservicio y Departamentales (ANTAD) y Asociación de Bancos de México (ABM).

Como invitados especiales quedaron los representantes de algunos organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) de México.

En esta sesión se hizo la presentación de la metodología de evaluación del Secadi, la cual se describe a continuación.

### 4.1.1 Metodología del Sistema de Evaluación de Diputados

Mediante el trabajo conjunto de la Cámara de Diputados, de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones académicas se elaboró la metodología de evaluación del desempeño de las y los diputados. A partir del análisis normativo de las funciones, obligaciones, responsabilidades y prerrogativas de las y los diputados se hizo una primera segmentación macro de tres tipos de perfiles y tres temas o ejes, como se muestra en la figura 5.



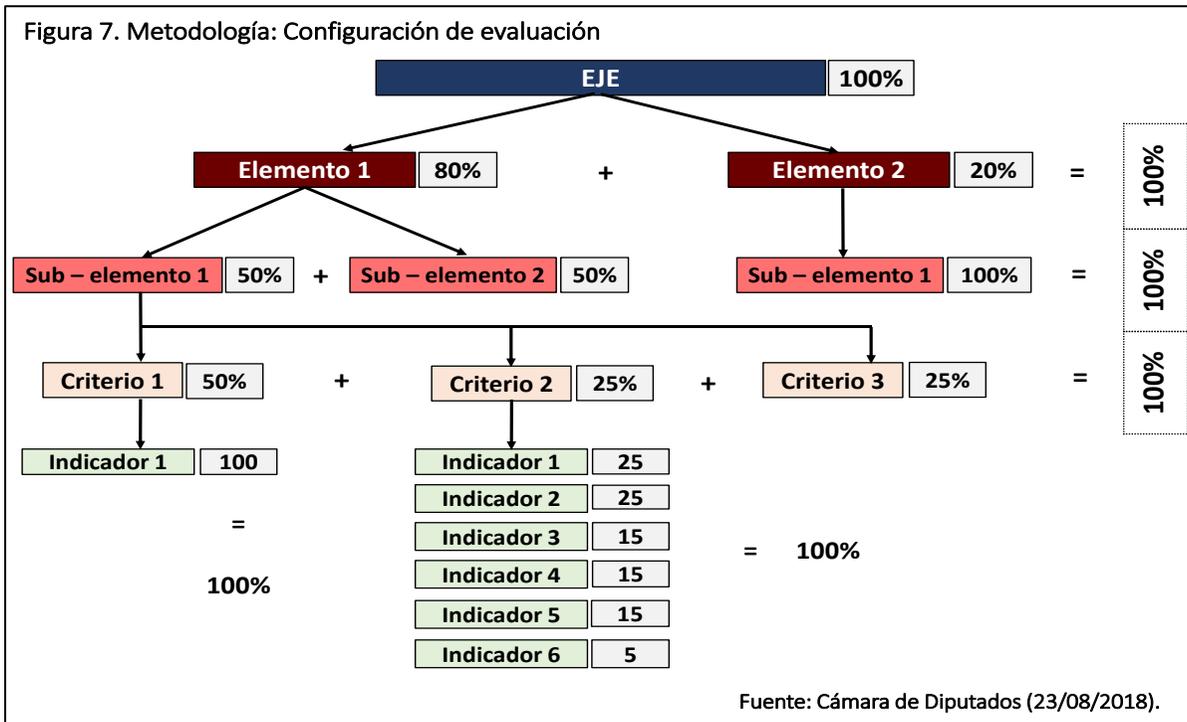
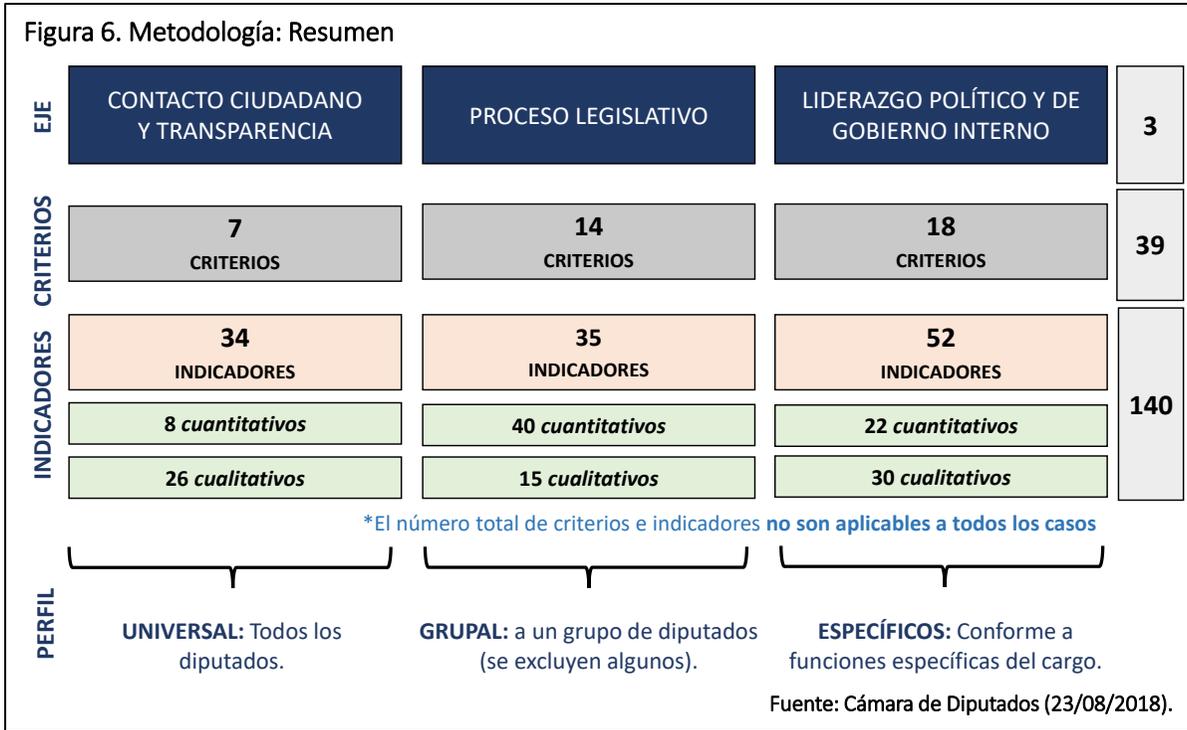
A su vez, de cada uno de estos tres ejes se desprenden 39 criterios y 140 indicadores cuantitativos y cualitativos, los cuales se distribuyen entre los tres perfiles antes mencionados (ver figura 6).

El desglose de la metodología permite observar con mayor detalle sus componentes y su funcionamiento, como se presenta en la figura 7.

Inicialmente, los **ejes** se conforman como un catálogo de temas con una perspectiva macro de derechos, prerrogativas, facultades, atribuciones y obligaciones de las y los diputados. De estos se desprenden **elementos** y **sub - elementos** que comprenden los temas del eje. De cada uno de los sub - elementos se derivan **criterios** que son las obligaciones o responsabilidades que serán evaluadas. Finalmente, los **indicadores** son la

unidad específica, medible y observable que integran el criterio; la suma de sus puntos genera el criterio. Cabe mencionar que el porcentaje establecido a los elementos, sub - elementos,

critérios e indicadores se hizo con base en la complejidad que puedan tener las y los diputados en realizar determinada obligación.



Respecto del llenado de los indicadores será alimentado por el Sistema Informático de la Cámara de Diputados mediante dos vías:

- El 70% de los indicadores serán llenados de manera automática por los datos registrados en el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) (por ejemplo, asistencias, participaciones e iniciativas).
- Y el otro 30% de los indicadores forma parte de la información generada por los procesos de rendición de cuentas de las o los diputados (por ejemplo, cuenta con una oficina física y/o virtual, visita a sus electores, presentación de informe anual).

Asimismo, a cada uno de los indicadores corresponde su evidencia. Los resultados de la evaluación de desempeño quedaron clasificados en un conjunto de letras que son AA, A, B, C, D y E, las cuales se asignan dependiendo del porcentaje de cumplimiento de los indicadores, donde AA es la evaluación más alta y E la más baja (ver tabla 3).

Un rasgo relevante de esta metodología es que no cuenta con mecanismos de sanciones, más allá del voto ciudadano. Finalmente, en cumplimiento al artículo 284 Ter del Reglamento de la Cámara de Diputados, en la sesión de

instalación del Consejo Coordinador del Secadi, quedó asentado que los resultados de las evaluaciones serán difundidos de manera permanente en el portal de Internet de la Cámara y que, para el inicio de la LXIV Legislatura, cuya fecha de inicio fue el 1 de septiembre de 2018, el Secadi estaría conectado y operando. Sin embargo, mediante solicitud de acceso a la información pública (número 0120000098421) que se realizó a la Cámara de Diputados se respondió que “el Sistema de Evaluación de Diputados no ha sido puesto en marcha por esta Legislatura” (sic) (Cámara de Diputados, 10/08/2021).

**Tabla 3. Metodología: Clasificación de resultados**

Bloque	Porcentaje
<b>AA</b>	<b>90 – 100%</b>
<b>A</b>	<b>80 – 89%</b>
<b>B</b>	<b>70 – 79%</b>
<b>C</b>	<b>50 – 59%</b>
<b>D</b>	<b>26 – 49%</b>
<b>E</b>	<b>0 – 25%</b>

Fuente: Cámara de Diputados (23/08/2018)



## 5. REFLEXIONES FINALES

En términos generales, la revisión presentada en este texto da cuenta de la creciente importancia que tiene la evaluación del desempeño legislativo. Esto ha implicado un entendimiento más sofisticado de la función legislativa, trascendiendo visiones centradas en criterios como la productividad y ponderando, en mayor medida, la contribución del trabajo legislativo al bienestar de la población. Lo anterior toma en cuenta la relevancia de las iniciativas en contraste con simplemente cuantificarlas.

Adicionalmente, los modelos de evaluación que se han desarrollado a nivel internacional contemplan las distintas funciones que tiene el Poder Legislativo para generar indicadores que den cuenta de su cumplimiento. En línea con lo anterior, es importante destacar el vínculo que existe entre evaluación y rendición de cuentas. La primera, como una actividad sustantiva que genere evidencia que permita explicar y justificar la acción pública.

De igual forma, los esfuerzos en esta materia muestran, por una parte, la necesidad de implementar mecanismos para fortalecer la legitimidad institucional; por otra, la importancia de incorporar en estos la participación ciudadana, más allá de la participación meramente electoral. En este sentido, es relevante el caso del Sistema de Evaluación de Diputados al que se hizo referencia en el texto, el cual establece las bases para contar con un instrumento metodológico que permita dar seguimiento al trabajo legislativo ponderando los distintos indicadores con base en los elementos que

se consideran sustantivos. Al respecto, la institucionalización de este sistema a través de la modificación al Reglamento de la Cámara de Diputados pone de manifiesto la importancia que se pretende dar al tema de la evaluación. No obstante, hasta el momento el sistema no ha entrado en funcionamiento por lo que será un objeto de análisis interesante retomar la evidencia que este sistema genere y, sobre todo, valorar su contribución a mejorar el trabajo de las y los legisladores. Finalmente, al ser una arena predominantemente política, es difícil que los diversos instrumentos que se han abordado en este documento logren incorporar por completo esta lógica. En cambio, se centran en el ámbito técnico que puede traducirse en indicadores de desempeño. Aun con esta restricción es valioso establecer criterios de medición para dar seguimiento a lo largo del tiempo al trabajo legislativo.

Las discusiones presentadas en este texto permiten hacer dos consideraciones finales. La primera es que es innegable la importancia que tiene la evaluación del desempeño legislativo no sólo porque existe una mayor presión social para rendir cuentas, sino porque se advierte cada vez más la necesidad de que el trabajo legislativo produzca resultados más efectivos. La segunda es que existe ya una base conceptual sobre la cual diseñar mecanismos que permitan evaluar las distintas funciones del Poder Legislativo. En particular y, a partir de la experiencia observada en la Cámara de Diputados, será interesante explorar en el futuro el desarrollo de otros mecanismos en el Senado de la República y en los congresos locales.

## REFERENCIAS

Bárcena, S. (2019). “¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LXIV (25), 395-426.

Cámara de Diputados (10/08/2021). Solicitud de acceso a la información pública 0984/2021. Enlace de Transparencia de la Mesa Directiva y de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

- Cámara de Diputados (23/08/2018). Consejo Coordinador del Sistema de Evaluación de Diputados. Reunión de Instalación. Canal del Congreso. Disponible en: <https://bit.ly/3871ySg>
- Canadian Network on Corporate Accountability. (CNCA) (2016). "Parliamentary Report Card". Disponible en: <https://bit.ly/3j1Kaod>
- Centro para la Democracia y la Gobernanza (2000). USAID Handbook on Legislative Strengthening. Washington, USAID.
- Commonwealth Parliamentary Association (CPA) (2018). "Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures". Disponible en: <https://bit.ly/3geXzYn>
- Granados, O. (2012). "Hacia un modelo de Evaluación Legislativa". *Pluralidad y Consenso*, Núm. 19, Junio. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. Disponible en: <https://bit.ly/3sEn7TL>
- Green, J. E. (2013). "Analysing legislative performance: a plebeian perspective". *Democratization* 20 (3), 417-437.
- Gris, P. (2020). "Rendición de cuentas sobre el desempeño legislativo". *Nota Estratégica* 120, Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.
- Hindmoor, A., Larkin, P. y Kennon, A. (2009). "Assessing the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005". *The Journal of Legislative Studies* 15 (1), 71-89.
- Monk, D. (2010). "A Framework for Evaluating the Performance of Committees in Westminster Parliaments". *The Journal of Legislative Studies* 16 (1), 1-13.
- Murguía, G. (17/07/2019). "Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona un Capítulo Quinto al Título Noveno, denominado "De la Participación Ciudadana", del Reglamento del Senado de la República". Sistema de Información Legislativa (SIL).
- New Mexico Commission for Deaf & Hard of Hearing (2020). "Annual Report". Disponible en: <https://bit.ly/3kaGBeJ>
- Picciotto, R. (2015) "Democratic evaluation for the 21st century". *Evaluation*, 21 (2).
- Romo, E. (17/04/2018). "Iniciativa que adiciona diversas disposiciones al Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Édgar Romo García, del Grupo Parlamentario del PRI". Sistema de Información Legislativa (SIL)
- Unión Interparlamentaria (2008). "Evaluating Parliament. A self-assessment toolkit for parliaments". Disponible en: <https://bit.ly/3CZ7BXu>
- Volden, C. y Wiseman, A. E. (2014). *Legislative Effectiveness in the United States Congress*. Cambridge University Press.

### Documentos legales

- Decreto por el que se adiciona un Capítulo VI al Título Octavo del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia del Sistema de Evaluación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de mayo de 2018.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 08 de mayo de 2019.
- Reglamento de la Cámara de Diputados, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2021.
- Reglamento del Senado de la República, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2021.

**TEMAS ESTRATÉGICOS** son reportes de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República. Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Elaboración de este reporte:** Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de las autoras y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

**Cómo citar este reporte:**

Gris Legorreta, P. C. y S. Ramírez (2021). "Aproximaciones a la evaluación del desempeño legislativo". *Temas estratégicos* No. 93. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**Números anteriores de TEMAS ESTRATÉGICOS:**

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>



**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.