

***Evaluación de impacto
legislativo. Manual para
la evaluación de impacto
legislativo tipo Ex post***



Transparencia Mexicana (TMX) es una organización de la sociedad civil que impulsa políticas públicas y actitudes privadas para la apertura gubernamental, el control efectivo de la corrupción y la reducción de la impunidad.

Trabajamos en alianza con personas, colectivos, organizaciones, empresas y gobiernos para poner al centro la integridad pública y la vida de las personas.

TMX es el capítulo México de Transparencia Internacional.

Primera edición digital: 2023

Poder Legislativo del Estado de Guanajuato / Transparencia Mexicana

La publicación de *Evaluación de impacto legislativo. Manual para la evaluación de impacto legislativo tipo Ex post* es parte del convenio de colaboración entre Transparencia Mexicana y el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

La participación de Transparencia Mexicana en la publicación de esta obra fue posible gracias al apoyo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección al Consumidor del Gobierno de Alemania y la coordinación con el Secretariado de Transparencia Internacional.



Evaluación de impacto legislativo. Manual para la evaluación de impacto legislativo tipo Ex post está bajo la licencia de Creative Commons Atribución/Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional disponible en <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es>

Investigación y redacción

Autora: Carolina María Medina Vallejo

Coautores: Christian Javier Cruz Villegas,

José Isabel López Retana

Edición

Editora: Karen Villeda

Servicios editoriales DOPSA

Coordinación: Andrés Padilla

Corrección: Georgina Velázquez Juárez

Diseño gráfico: Minerva García

Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

Paseo del Congreso 60, Marfil, 36250,

Guanajuato, Gto.

Transparencia Mexicana.

Dulce Olivia 73,

Villa Coyoacán, Coyoacán, 04000, CDMX

DOPSA.

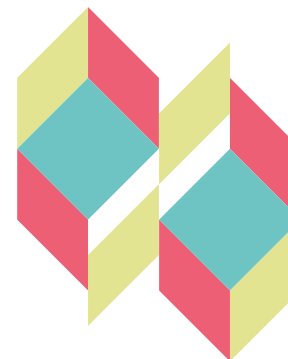
Calle Montes Urales 750, piso

6, Lomas de Chapultepec IV Sección,

Miguel Hidalgo, 11000, CDMX

ISBN digital Poder Legislativo del Estado de Guanajuato: 978-607-8050-06-2

ISBN digital Transparencia Mexicana: 978-607-95941-1-4



Evaluación de impacto legislativo. Manual para la evaluación de impacto legislativo tipo Ex post



Índice

PRESENTACIÓN

PREFACIO

¿Por qué y para qué un manual para la evaluación del impacto legislativo?

INTRODUCCIÓN

Objetivos del manual

CAPÍTULO I

¿Por qué evaluar la ley?

Tendencias evaluativas y áreas de oportunidad

Fundamentos

CAPÍTULO II

Determinación del alcance y de los objetivos de cada evaluación

Definición de enfoques de la evaluación

Constitución de los grupos de trabajo

CAPÍTULO III

El proceso de una evaluación *Ex post*

Descripción de las etapas del proceso

Etapas 1. Planeación

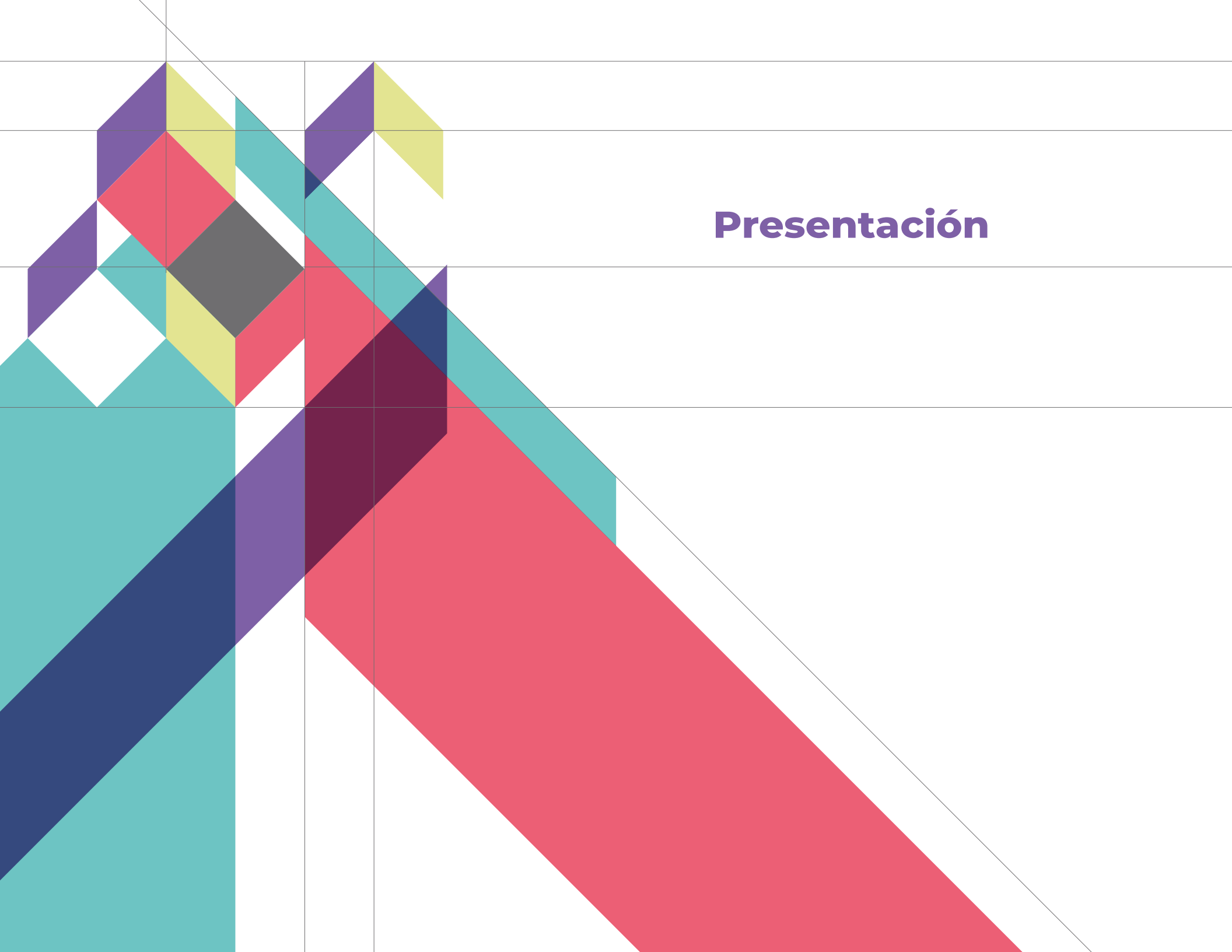
Etapas 2. Desarrollo

GLOSARIO

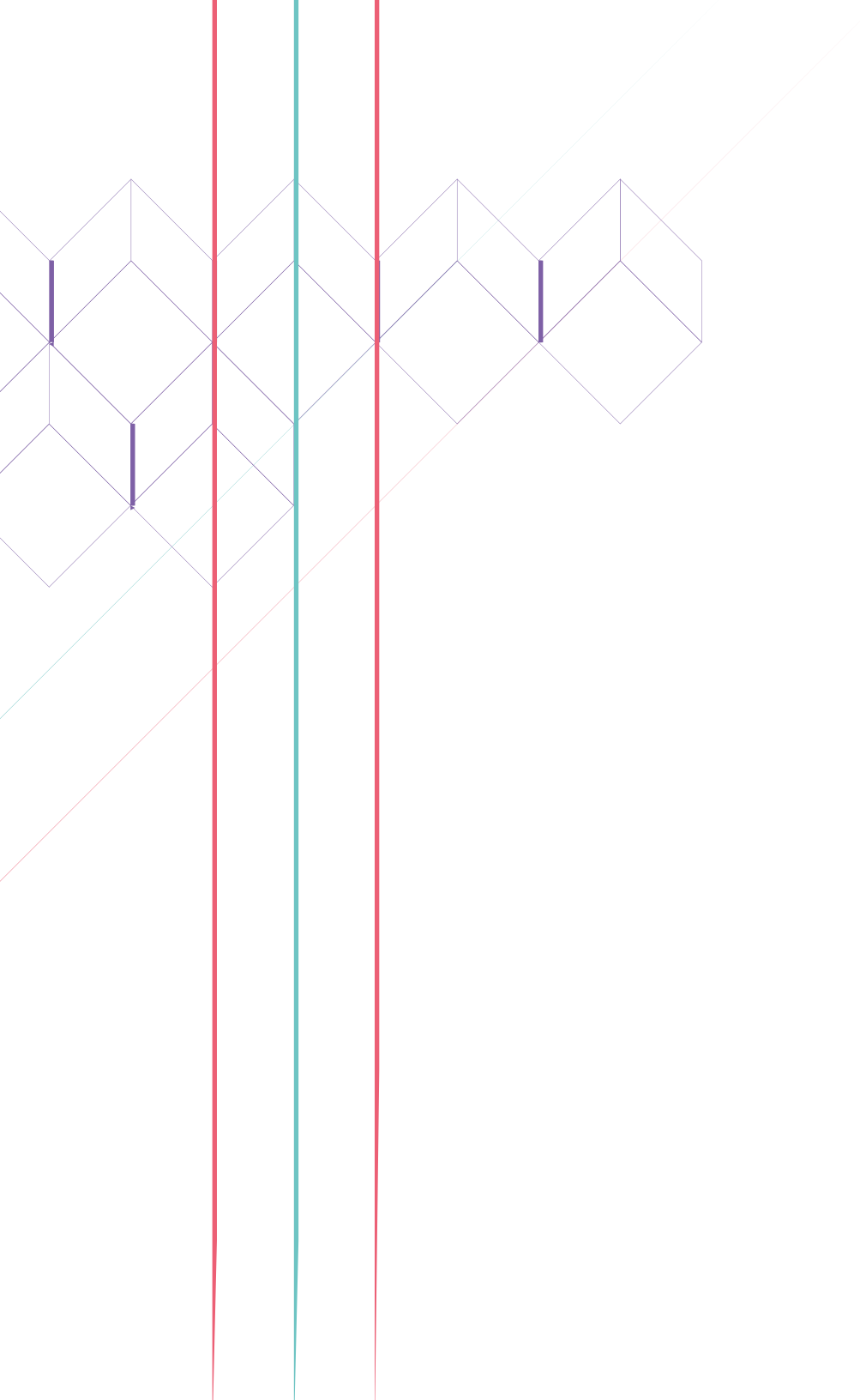
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ÍNDICE DE TABLAS

REFERENCIAS



Presentación



A lo largo de la historia, la calidad de las leyes ha sido uno de los temas que más ha preocupado a quienes nos dedicamos a crear o modificar leyes. En este sentido, el Congreso del Estado de Guanajuato ha sido pionero al establecer una fórmula para mejorar la calidad de las leyes que expide.

En este marco, en 2017, se creó la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo (USAIL) como una herramienta para verificar y mejorar la calidad de los productos legislativos del Congreso del Estado, mediante diferentes ejercicios de evaluación sistemática de la ley vigente con indicadores sociales y técnicos. Estos han significado un aporte valioso a la función legislativa para mejorar la calidad de las leyes en beneficio de las y los guanajuatenses.

Este manual representa la sistematización de todos esos esfuerzos vinculados a una sola idea central: evaluar el impacto de la legislación; esto se traduce, por un lado, en medir de qué manera el trabajo desarrollado por las y los legisladores ha generado condiciones de mejora en la vida de la ciudadanía y, por otro lado, en evaluar su calidad regulatoria.

La mayoría de los ejercicios de evaluación legislativa en los congresos o parlamentos está enfocada, principalmente, a medir el desempeño o comportamiento de las y los legisladores. Se nos ha medido por el número de iniciativas o propuestas presentadas, por la asistencia a sesiones y comisiones, por el número de participaciones en tribuna, entre otros elementos cuantitativos sobre nuestras actividades. Sin embargo, existen pocos ejercicios que evalúen nuestro objetivo primordial y nuestra razón de ser; es decir, hay pocos ejercicios sobre la calidad de los productos normativos.

Precisamente, esta metodología —como su nombre lo indica— es un conjunto de métodos constituido como una herramienta que permitirá el análisis sobre qué tanto nuestro trabajo ha impactado o ha modificado la vida de las y los guanajuatenses. Esto se relaciona con la calidad de la ley: que cumpla con los requisitos que todo ordenamiento jurídico debe tener, que sea clara, entendible, y que logre los fines para los que fue creada.

Este análisis se realiza con una metodología científica, en la cual se incluyen tanto elementos cualitativos como cuantitativos, un análisis jurídico, un estudio de percepción social sobre los cambios realizados, y una medición de eficiencia y eficacia de las modificaciones legales realizadas. Todo este trabajo se traduce en un apartado de conclusiones y recomendaciones para el trabajo parlamentario; en otras palabras, la metodología no sólo se limita a realizar una medición técnica del impacto, sino que —a causa de ese estudio— propone mejoras a la propia legislación.

Como legisladores tenemos el compromiso de hacer cada vez mejores leyes en beneficio de nuestra sociedad. Por ello, esta metodología nos ayudará a cumplir con ese cometido a la altura de miras de las y los guanajuatenses.

Una de las características esenciales para toda metodología de investigación es su replicabilidad y su posibilidad de mejora; es por ello que presentamos y ponemos a disposición de todo el público en general esta obra. Estamos seguros de que ayudará a otros órganos legislativos a mejorar sus procesos de creación y de reforma de leyes; asimismo, permitirá retroalimentarnos con la finalidad de implementar mejoras, como un proceso continuo.

Esperamos que esta obra, en conjunto con todos los ejercicios llevados a cabo en la materia en el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sea un aprendizaje y se replique en otras latitudes para seguir fortaleciendo la función legislativa.

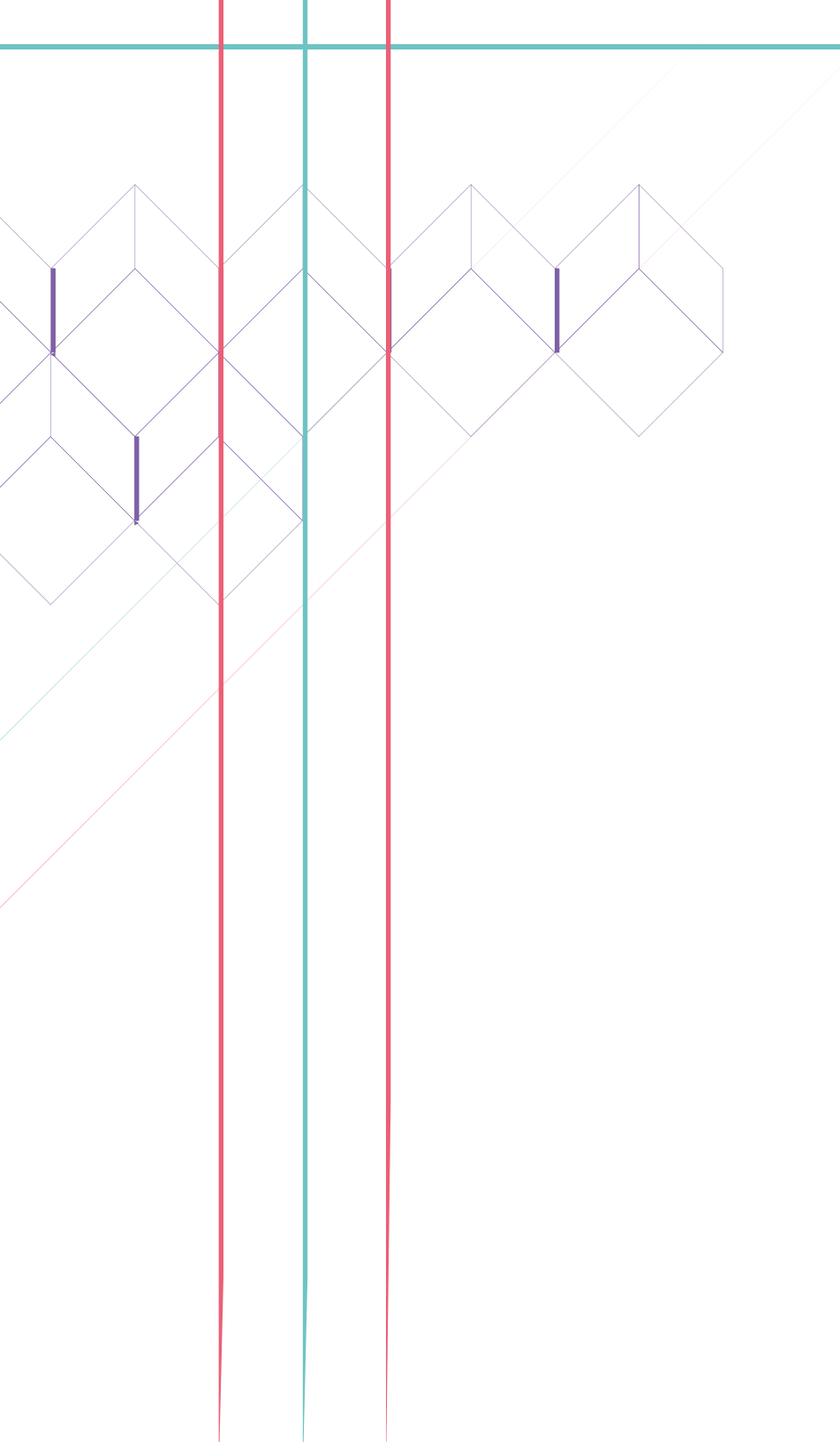
Agradecemos enormemente a Transparencia Mexicana por acompañarnos en el proceso de edición de esta obra, a fin de difundir la experiencia de Guanajuato en otros espacios de aprendizaje.

Por último, sólo me resta invitarles a participar en la lectura de la obra, y también en la aplicación y la mejora de la metodología propuesta en beneficio de las y los conciudadanos.

Diputado Luis Ernesto Ayala Torres
Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación
Política del Congreso del Estado de Guanajuato



Prefacio



¿POR QUÉ Y PARA QUÉ UN MANUAL PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO LEGISLATIVO?

Hay una crisis en las democracias contemporáneas, y parte de ella sólo los Congresos podrán resolverla. En presencia de sociedades plurales, diversas, complejas y hasta contradictorias, los problemas públicos ya no pueden resolverse sólo mediante la delegación de poder en una o en un individuo, porque sea talentoso o talentosa o porque obtenga el mayor número de votos. Un proyecto incluyente y sostenible de nación demanda espacios de representación y deliberación pública cada vez más capaces y confiables, espacios que aseguren que las decisiones tomadas son, desde muchos ángulos y perspectivas convergentes, las que la sociedad requiere.

Esa plenitud de miradas, esa convergencia de saberes, sólo puede darse en el Congreso. Y para ello, no es suficiente que los congresos registren y procesen nuevas demandas sociales, sino que, además, deben ser capaces de perfeccionar su propio trabajo legislativo para potenciar su impacto social y sus resultados.

Entre las figuras más prometedoras que empiezan a incorporar los congresos, la evaluación de impacto legislativo está despuntando. Es una herramienta que busca mejorar la calidad del marco normativo, fortaleciendo la capacidad de los congresos para generar leyes que respondan de manera eficiente y coherente a sus objetivos. Aunque en su origen está la idea de la mejora regulatoria y la de controlar la inflación legislativa, la evaluación de impacto legislativo se ha ido convirtiendo en una herramienta que incrementa significativamente la posibilidad de que el Congreso incorpore una mirada técnica y experta en el momento procesal oportuno para construir leyes a la altura de los problemas sociales.

Por ello, se habla de evaluación de impacto legislativo *Ex ante* y de evaluación de impacto legislativo *Ex post*, cada una se vincula con etapas o tiempos diferentes del proceso legislativo. La evaluación *Ex ante*, por ejemplo, busca identificar los posibles impactos que tendría una iniciativa de reforma o iniciativa de ley —saber si lo propuesto responde de manera eficaz al objetivo de política pública— asegurando que cumpla con el marco legal y comprometiendo cada ley con los derechos de las personas. En cambio, la evaluación *Ex post* permite iniciar un proceso legislativo a partir de los impactos o efectos que una ley vigente ha tenido durante su implementación, contribuyendo a definir con precisión los cambios o ajustes necesarios.

En América Latina destacan las experiencias de evaluación de impacto legislativo de Chile y México. En el caso de la Cámara de Diputados de Chile, este órgano legislativo estableció un Departamento de Evaluación de la Ley en 2010.¹ En el caso mexicano, el Congreso del Estado de Guanajuato estableció una Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo para cumplir con la instrucción legal de evaluar el impacto legislativo de las leyes discutidas y votadas en ese estado de la República Mexicana.²

Aunque el Congreso Federal en México no contempla la evaluación de impacto legislativo como parte de su proceso legislativo, la Cámara de Diputados sí considera la evaluación de impacto presu-

puestal a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.³ En fecha reciente, Transparencia Mexicana conoció y ha participado de experiencias de evaluación de impacto legislativo promovidas por el Senado de la República y el Instituto Belisario Domínguez, y también se han realizado ejercicios piloto para valorar su conveniencia y utilidad públicas.

En distintos espacios, foros y conversatorios, Transparencia Mexicana ha insistido en que “legislar en abundancia, no es legislar bien”. Por ello, hemos decidido impulsar una agenda de transformación de los congresos que pasa por fortalecer su capacidad legislativa.

Por ello, en alianza con el Congreso del Estado de Guanajuato, convenimos impulsar y editar este manual de evaluación de impacto legislativo (en su variante *Ex post*), consolidando parte de la experiencia de congresos como el de Guanajuato, para compartirlo tanto con legisladoras y legisladores de diferentes países como con grupos civiles, académicos y profesionales interesados en que los congresos funcionen mejor en nuestras sociedades.

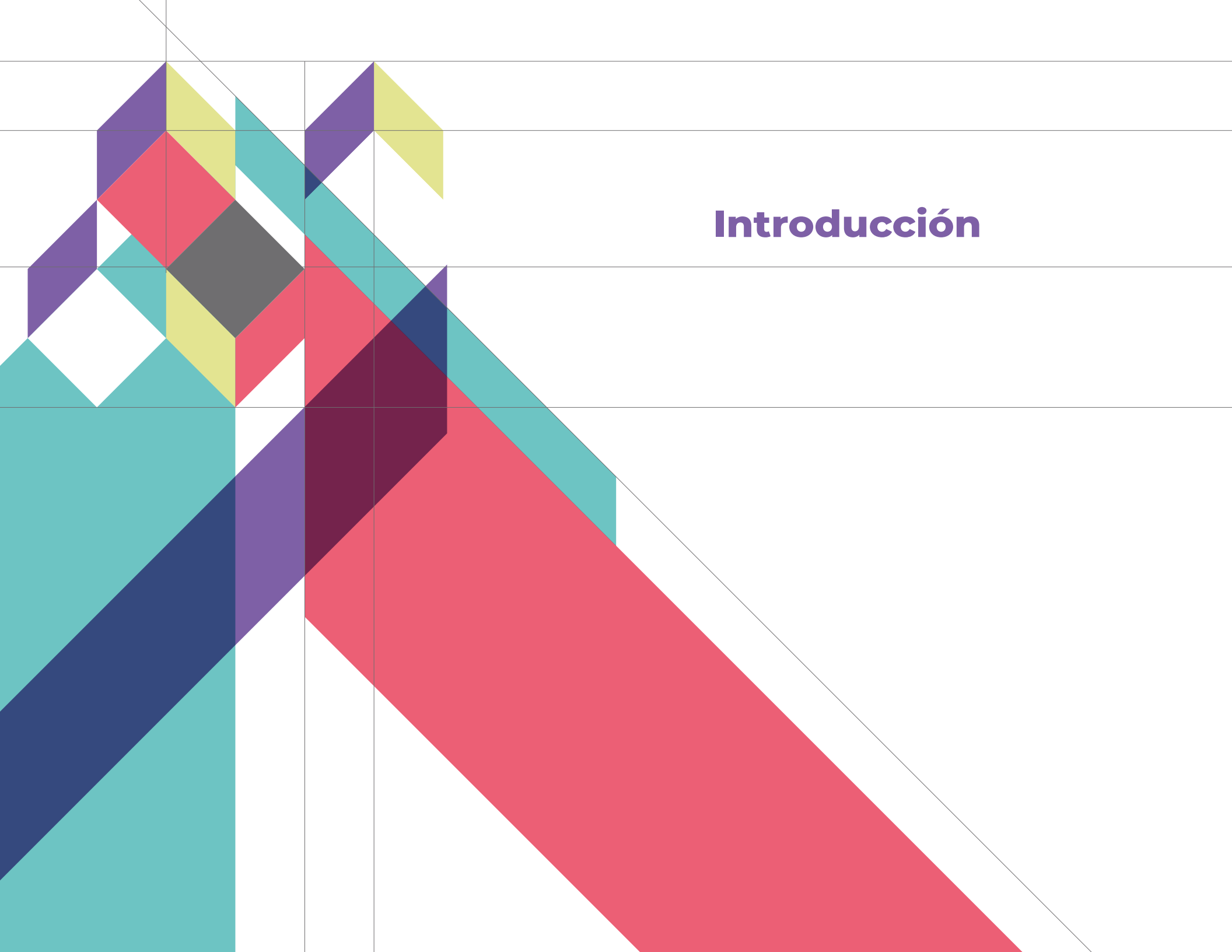
Con gusto presentamos esta edición para que los lectores y las lectoras cuenten con una guía para mejorar la calidad de las leyes desde la ciudadanía o desde sus funciones legislativas.

Equipo ejecutivo de Transparencia Mexicana, mayo de 2022

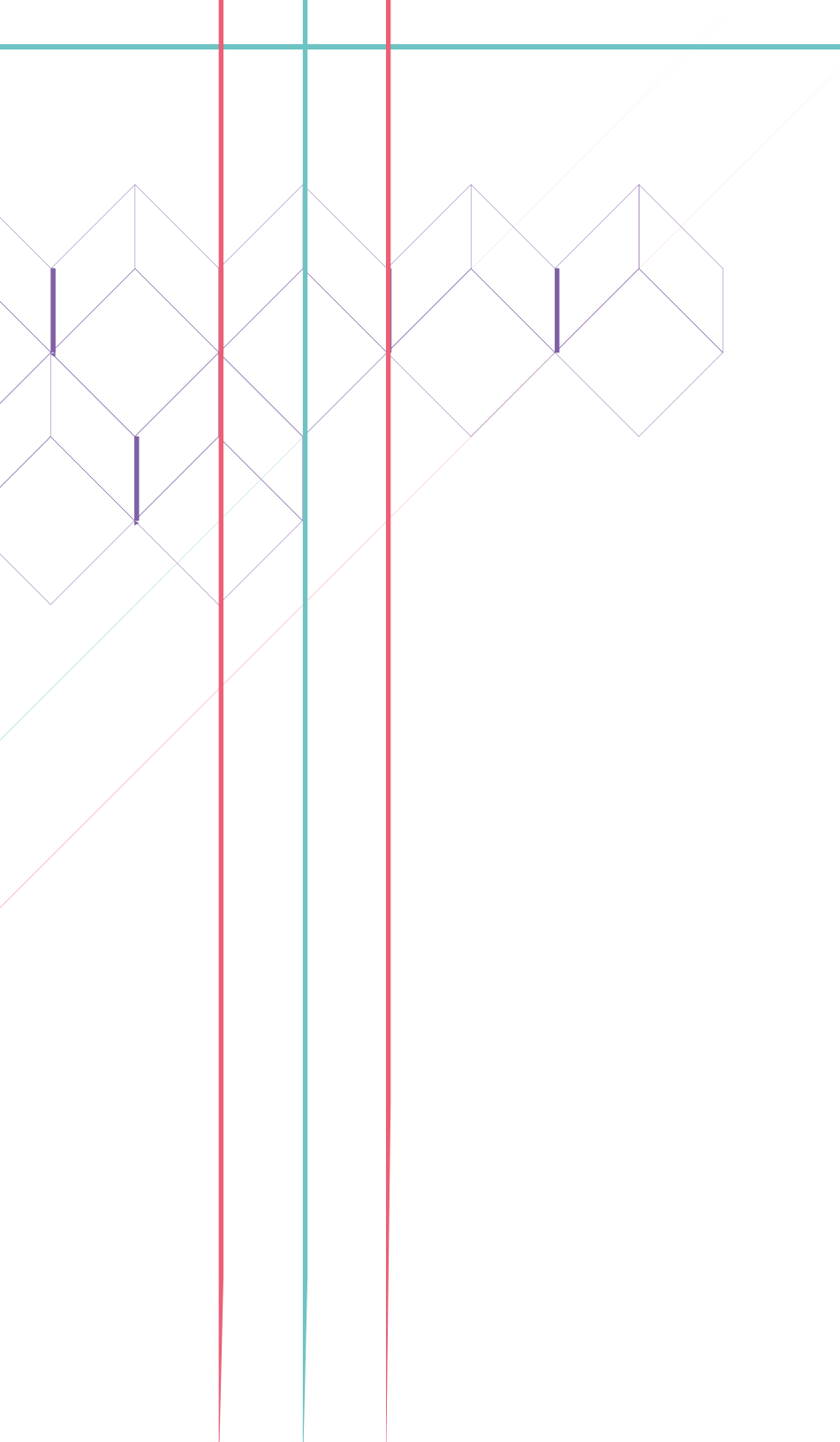
¹ Consultado en la página de la Cámara de Diputados y Diputadas de Chile: <http://www.evaluaciondelaley.cl/inicio/>

² Según el título séptimo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, el proceso legislativo se compone de siete etapas: iniciativas, dictámenes, discusiones, votaciones, resoluciones, expedición de leyes y evaluación legislativa. Según el Artículo 210 de Ley Orgánica del Congreso de Guanajuato, “toda iniciativa de ley, decreto o acuerdo aprobado por el Congreso del Estado deberá pasar por un proceso de evaluación de impacto *ex post*, el que dotará de elementos suficientes a los Diputados para en su caso modificarlo o derogarlo”.

³ El artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados menciona que todo dictamen deberá contener, entre otros elementos, una valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro. El artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria menciona que las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el proyecto de dictamen correspondiente. Además, el Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.



Introducción



OBJETIVOS DEL MANUAL

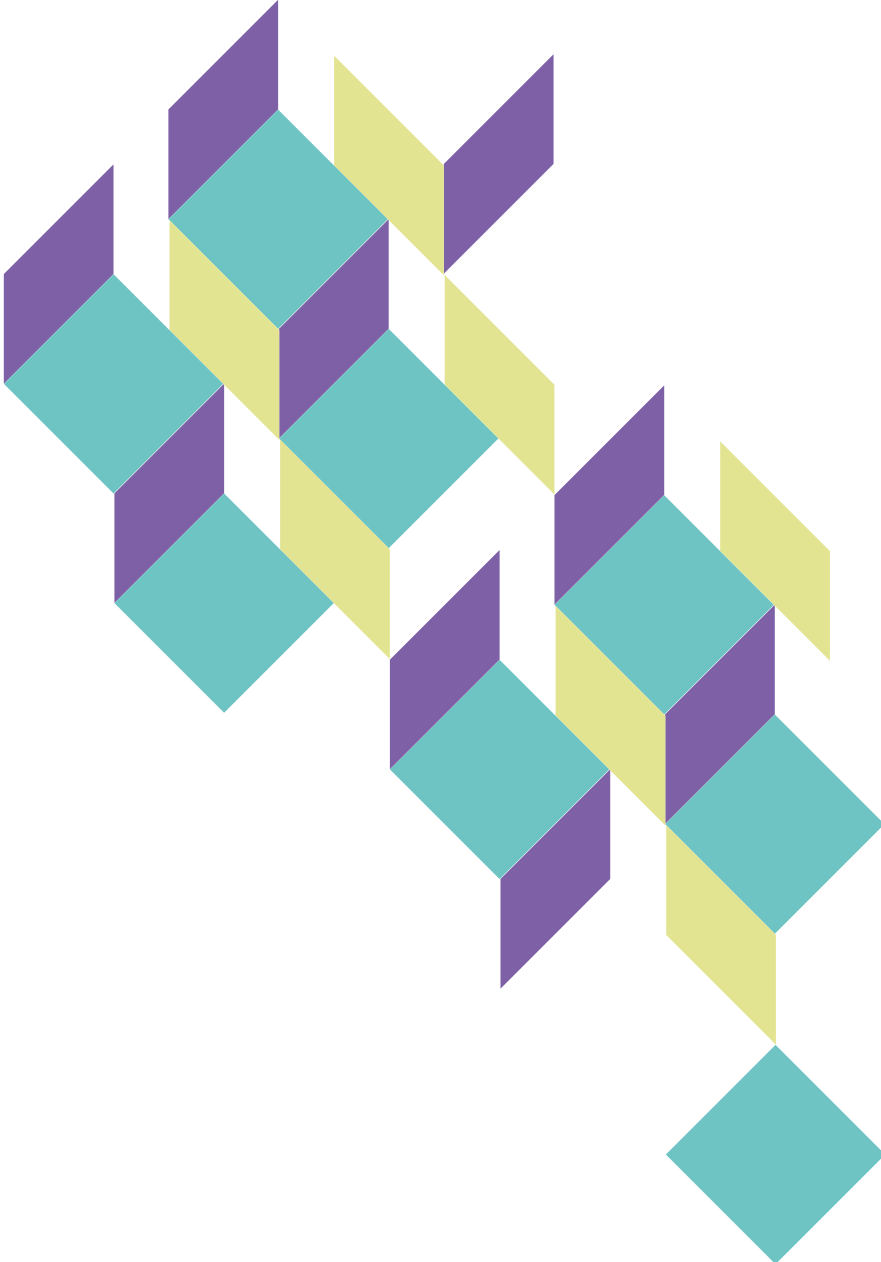
El Congreso del Estado de Guanajuato elaboró este manual derivado de las mejores prácticas que ha encontrado durante los primeros cinco años de ejercicios de evaluaciones a las leyes en el estado. Estas prácticas fueron compiladas en un orden secuencial para acompañar a aquellos investigadores o instituciones que buscan realizar ejercicios similares en México y el mundo.

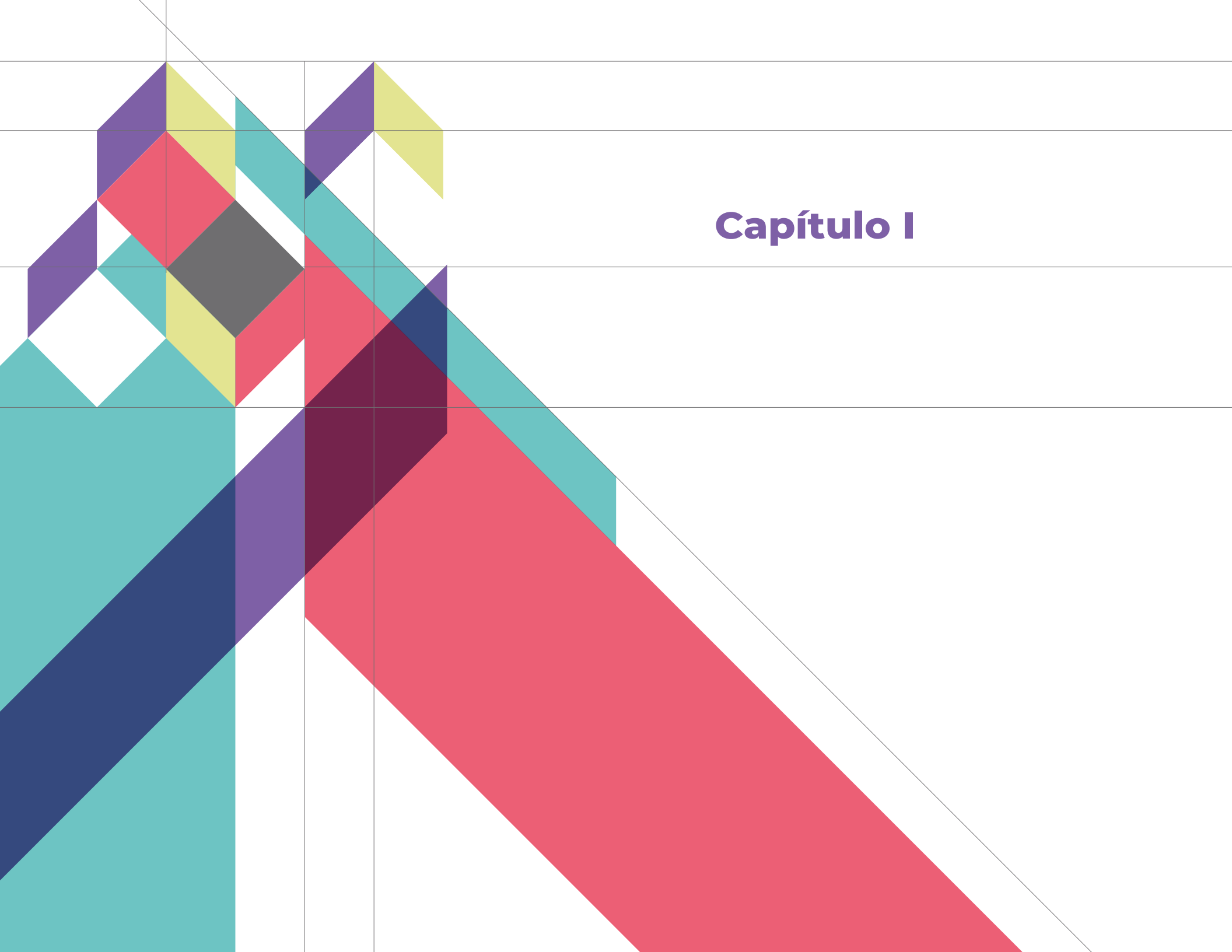
En un entorno tan complejo como el que vive nuestra sociedad, que se caracteriza por un auge de revolución tecnológica, la sociedad cambia y exige ajustes a la misma velocidad que avanza. Por eso, resulta importante realizar evaluaciones del desempeño y el cumplimiento de las leyes para garantizar que las acciones públicas tengan un impacto positivo y brindar la mayor información posible para tomar mejores decisiones.

Este manual tiene como objetivos dotar las bases organizativas de la evaluación de las leyes y guiar el proceso en el que el Congreso de Guanajuato ya trabajó como línea base. Lo anterior está dirigido a toda persona que busque analizar la eficiencia, la eficacia y el impacto de las leyes; esto es una exigencia hoy más que nunca: es indispensable evaluar las leyes.

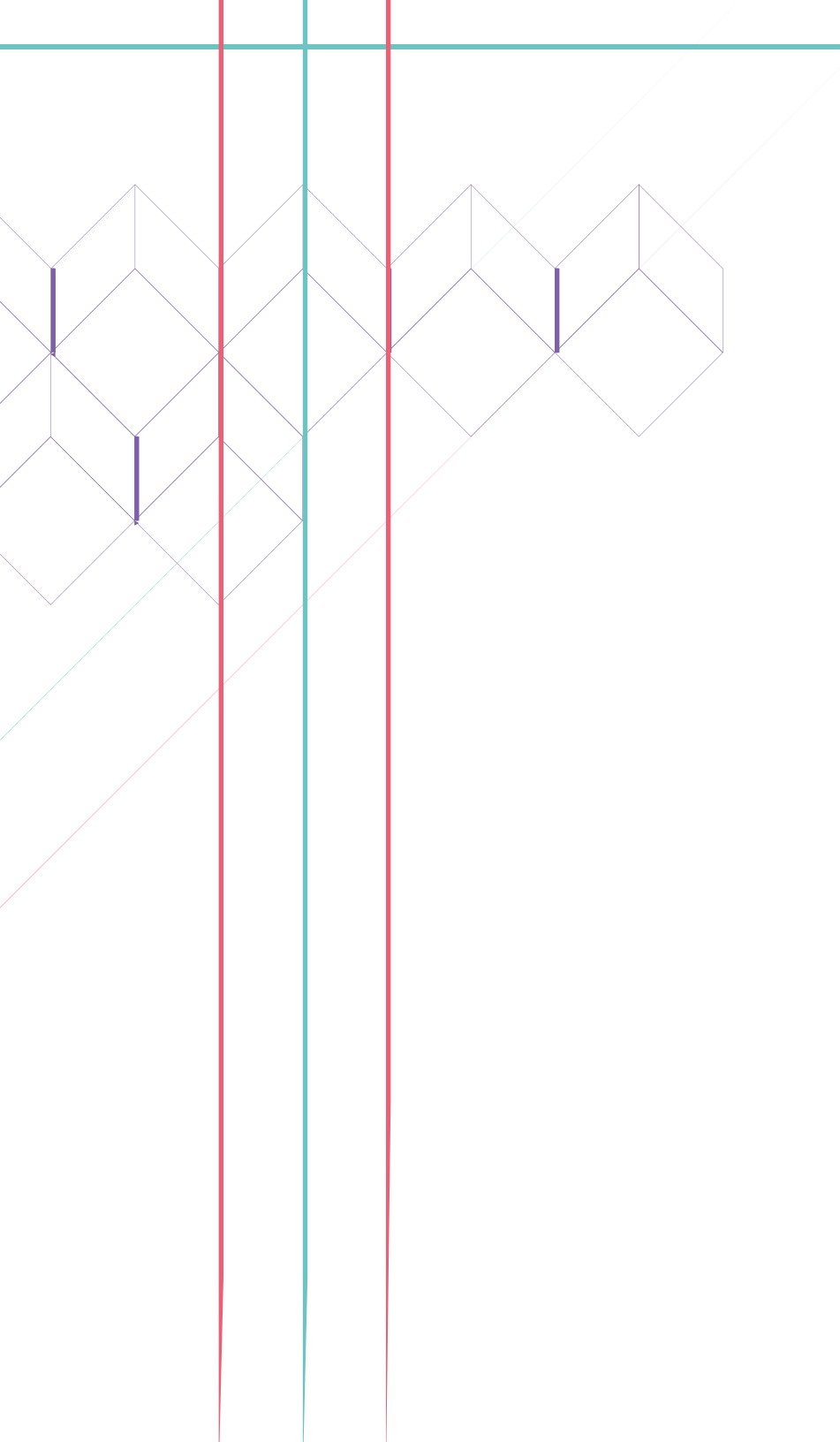
El proceso de evaluación de impacto legislativo en su modalidad *Ex post* está dividido en tres etapas: planeación de la evaluación, desarrollo de la metodología de análisis, y definición de resultados y recomendaciones sustentadas en la información generada. Este manual se enfoca en el desarrollo de las primeras dos etapas relacionadas al proceso técnico de evaluación de impacto legislativo.

Los resultados de estas evaluaciones ayudarán a que cada vez más planes estratégicos puedan ser desarrollados con una visión clara de impacto, y permitirán tener datos para explicar mejor, a la sociedad, los logros de la agenda legislativa.





Capítulo I



¿POR QUÉ EVALUAR LA LEY?

Una vez que se promulga y se implementa una ley o un decreto, sus disposiciones y obligaciones comprometen a la sociedad, al menos hasta el momento en que se deroga o se modifica algún artículo. Estos cambios no solamente representan un conjunto de buenas intenciones, sino que estos instrumentos normativos están basados en la evidencia, en políticas públicas estratégicas, en opiniones o en pronósticos. No es sino hasta después de su implementación que se pueden comenzar a monitorear sus impactos, las implicaciones de sus alcances y cualquier otra consecuencia no prevista.

La evaluación *Ex post* tiene como meta determinar si el marco normativo vigente ha cumplido con sus objetivos planteados, si la ley o las modificaciones a esta han sido lo suficientemente eficientes y eficaces, y en qué medida se ha impactado el entorno regulado al aplicar la norma. La evaluación representa una piedra angular en el ciclo político regulatorio y es una herramienta indispensable para una legislación eficaz.

Es importante mencionar que los enfoques metodológicos de las evaluaciones de este tipo sufren adecuaciones y cambios según el ámbito político, el alcance de la norma, el entorno socioeconómico, la capacidad técnica y la disponibilidad de la información. No obstante, sin importar las circunstancias de la esfera político-social, se deben plantear las siguientes preguntas en la resultante de toda evaluación *Ex post*:

1. ¿La ley evaluada ha cumplido sus objetivos? Esta es la pregunta detonante para realizar cualquier evaluación de resultados.

2. ¿Es la ley adecuada para cumplir con los objetivos planteados? Aquí se plantea la posibilidad de que la ley y sus artículos tengan sentido jurídico como se redactaron y promulgaron, sean comprensibles y sean claros para su entorno.
3. ¿Cuál es el estado en el que se encuentra la implementación de la ley? El resultado del cumplimiento de objetivos puede verse afectado por la manera en que se haya implementado la ley, el conocimiento de las disposiciones por parte de la población y el nivel de cumplimiento y ejecución.
4. ¿Cuál es el impacto que ha tenido la implementación de la ley en la población? Esta es una observación mayor sobre el estado que guardaba la población regulada antes de la implementación de la ley y el estado posterior a ella. La pregunta es complicada, debido a que en muchos casos no se contará con la documentación o imagen fiel del entorno previo a su normativa.

La evaluación *Ex post* implica la recolección de evidencia sobre los resultados y el impacto de una ley, el análisis de aciertos y fallos con evidencias, la investigación sustentada y la definición de conclusiones que, de ser convenientes, den paso a recomendaciones.

TENDENCIAS EVALUATIVAS Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD

En México, una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) *Ex post* es la herramienta utilizada por el gobierno para determinar si la regulación ha alcanzado los objetivos planeados y si cumple con los criterios de eficiencia y eficacia.

En la mayoría de los estados de la República Mexicana, como sucede en muchos países, la evaluación *Ex post* es apenas un concepto naciente debido a la baja atención que se ha prestado al análisis de impacto legislativo. Existe poca evidencia del ejercicio sistemático de estas actividades de evaluación en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a pesar de los esfuerzos realizados para garantizar que la implementación de leyes y regulaciones cumple las metas y los objetivos para las que

se crearon. Pocas veces se evalúa el impacto de la normativa de manera metódica, lo que se debilita también por la falta de análisis *Ex ante* y de la disponibilidad de datos históricos de implementaciones que documenten el contexto social.

La evaluación *Ex post* representa un componente clave en la eficacia del ciclo regulatorio y de políticas públicas en los organismos legislativos de países miembros de la OCDE. En todos estos países los mercados cambian, las tecnologías avanzan, y las preferencias, valores y costumbres dentro de las sociedades evolucionan. Con el paso del tiempo, la sola acumulación de regulaciones sin evaluación alguna puede generar interacciones que agraven los costos, reduzcan los beneficios o tengan otras consecuencias imprevistas en la normativa. Por esta razón, los estudios *Ex post* están siendo incorporados dentro del ciclo regulatorio posterior a la implementación de la regulación.

FUNDAMENTOS

La importancia de utilizar las revisiones *Ex post* para evaluar la eficiencia, la eficacia y el impacto actual de la normativa se reconoce en la *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*⁴ elaborada por la OCDE, en 2012. Dicha recomendación establece que los gobiernos de los estados miembros deben:

Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.

⁴ Disponible en <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

De acuerdo con este documento, existen doce principios que deben ser aplicados de forma amplia, independientemente de los marcos institucionales de cada uno de los países a nivel individual:

- Los marcos de política regulatoria deben incorporar explícita y permanentemente las revisiones *Ex post* como parte integral del ciclo regulatorio.
- Un sistema sólido para las revisiones *Ex post* de la regulación aseguraría una cobertura integral del inventario de regulaciones a través del tiempo, a la vez que se realizan revisiones clave y se monitorean las operaciones del sistema como un todo.
- Las revisiones tienen que incluir una evaluación de los resultados reales de las regulaciones contra sus objetivos y justificaciones y, además, formular recomendaciones para atender cualquier deficiencia.

El 28 de noviembre de 2012, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) publicó el “Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio *Ex post*”,⁵ que entró en vigor el 30 de marzo de 2013 y estuvo vigente hasta el 18 de mayo de 2018. El objetivo del acuerdo fue la promoción de mecanismos y procedimientos por medio de los cuales la evaluación de las propuestas regulatorias debían seguir un proceso regulatorio. Desde el 2013, se puso en práctica la *MIR Ex post* (COFEMER, 2012).

El formato de la *MIR Ex post* fue publicado dentro del Acuerdo, y tenía 27 criterios divididos en siete secciones. La información contenida en el formato debía enviarse a través de un sistema electrónico. A partir de la expedición del acuerdo, la *MIR Ex post* se utilizó para revisar las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y los actos administrativos en general.

En el transcurso de los siguientes años, la implementación de la *MIR Ex post* en México alcanzó resultados de relevancia. Por ejemplo, en los indicadores compuestos de la OCDE, en 2015, para la

⁵ Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279502&fecha=28/11/2012#gsc.tab=0

evaluación *Ex post*, México se colocó en el tercer sitio después de Australia y Reino Unido para leyes primarias y regulación secundaria. No obstante, el alcance de la *MIR Ex post* en México es relativamente bajo, pues representa el 9 % de todas las leyes primarias promulgadas, correspondiente a las leyes originadas por el poder ejecutivo.

En marzo del 2017, el gobierno mexicano aprobó una nueva regla mediante la cual las dependencias regulatorias deben eliminar dos regulaciones para promover una nueva. El objetivo principal de esta política es reducir, renovar y mejorar de forma continua el inventario regulatorio.

Finalmente, el 18 de mayo de 2018, la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) de México se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta señala en su artículo 70, fracción II, la obligación de llevar a cabo una evaluación *Ex post* de la regulación actual, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

En la actualidad, con la nueva LGMR, la responsabilidad de la evaluación *Ex post* recae en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) a nivel federal y en las comisiones subnacionales para la legislación a nivel estatal.

La CONAMER requiere que las dependencias de la Administración Pública Federal presenten una evaluación *Ex post* de la regulación que emiten. Con base en la naturaleza y el tipo de regulación, los procedimientos que deben seguir las dependencias, en cierta medida, podrían diferir. En el caso de la *MIR*, se incluyen estas secciones:

- Objetivos de la regulación
- Problema inicial y su estado
- Estadísticas actualizadas
- Alternativas factibles a la regulación
- Manifestación de impacto de la regulación
- Análisis costo-beneficio

- Consulta pública
- Oportunidades de mejora

En el caso de las regulaciones técnicas —particularmente las NOM—, el procedimiento es el siguiente (Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2012):

La COFEMER debe solicitar a la dependencia regulatoria que envíe la MIR *Ex post* por lo menos 20 días hábiles antes de la promulgación de la norma.

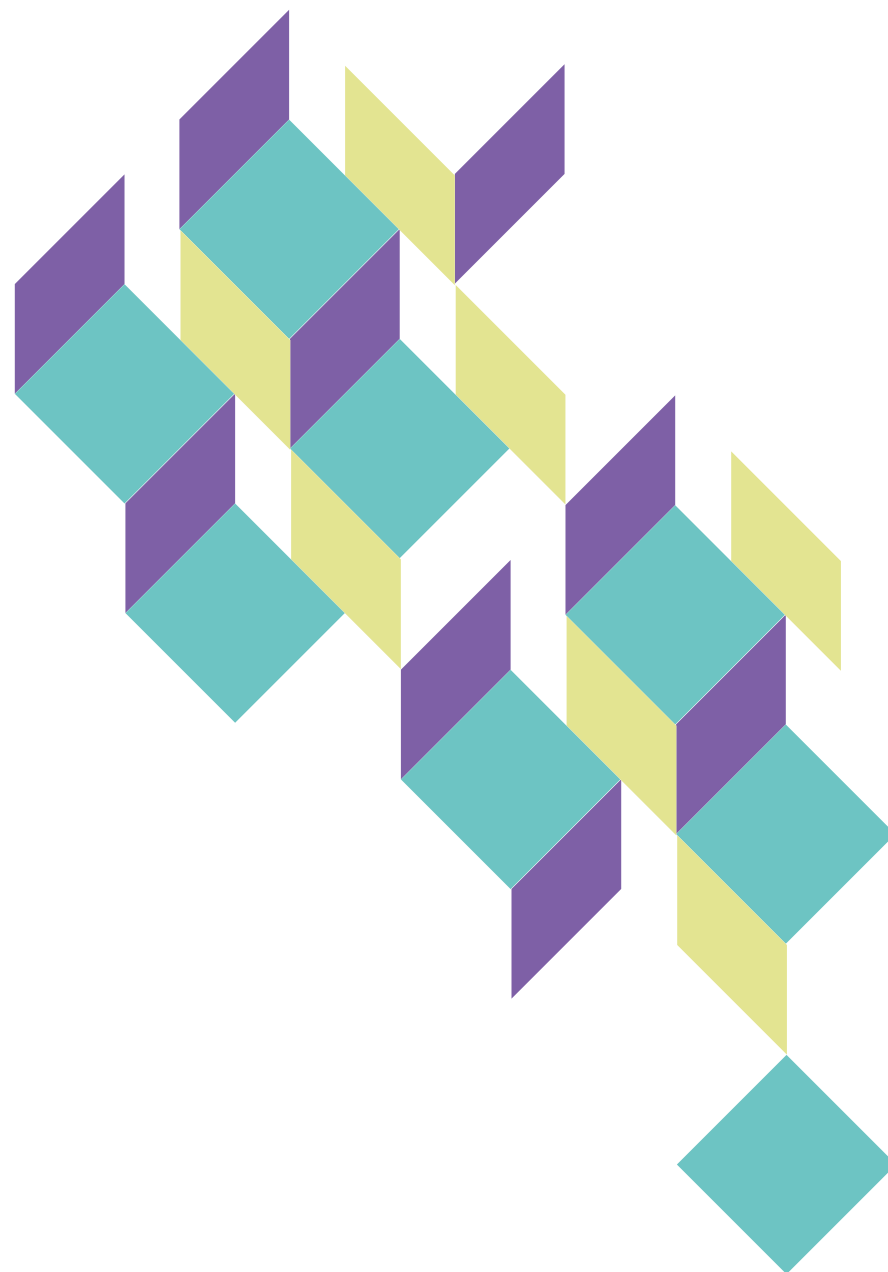
Después del primer año de validez de la norma, las dependencias regulatorias cuentan con 30 días hábiles para presentar la MIR *Ex post* a la COFEMER. Una vez que recibe el documento, este se pone a disposición de consulta pública en línea.

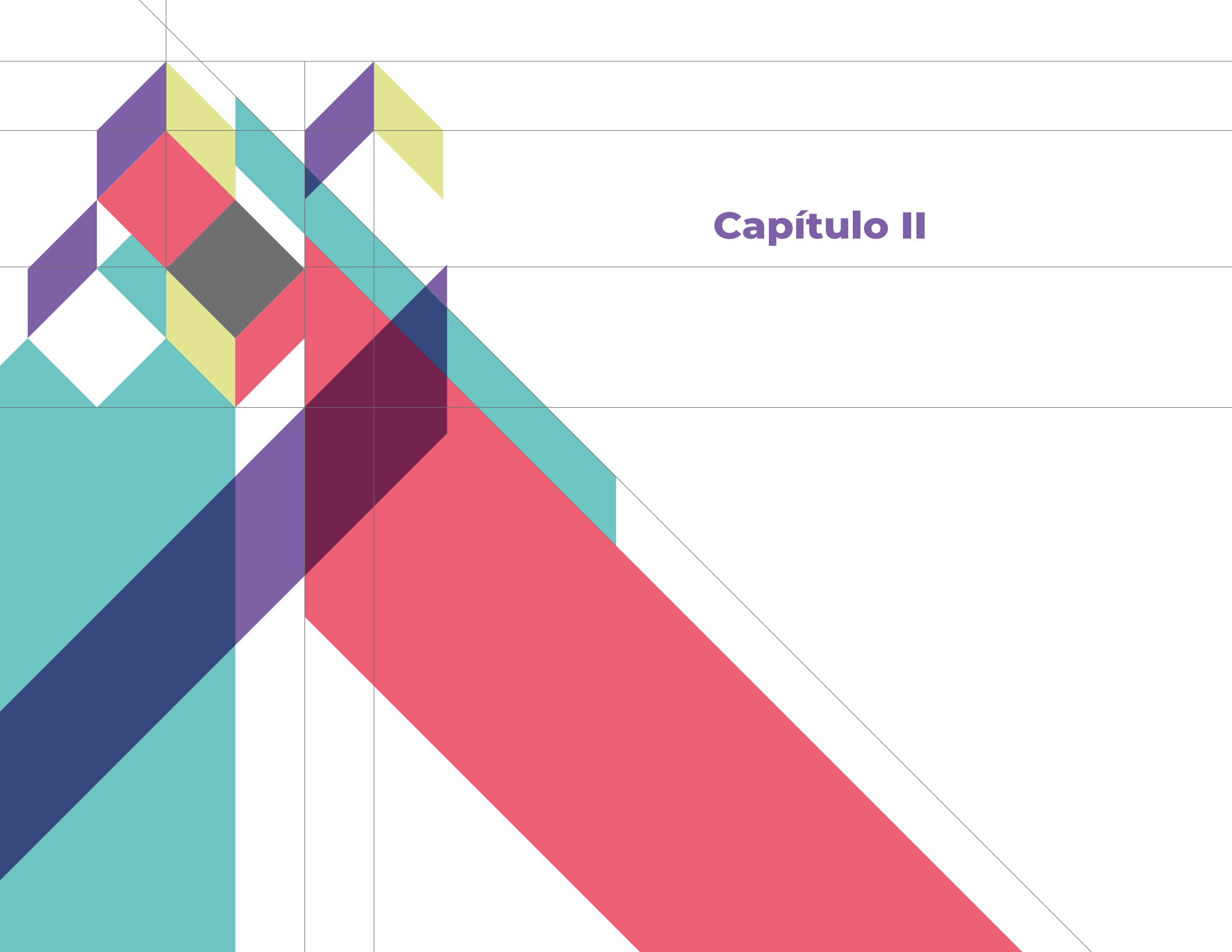
Si la COFEMER considera que la información proporcionada por la dependencia es insuficiente, cuenta con 10 días hábiles para solicitar más documentación. La dependencia regulatoria debe proporcionar más detalles dentro de los 30 días hábiles siguientes.

Una vez que la dependencia complete todos los requisitos de información, la COFEMER tiene 30 días hábiles para presentar el reporte de la evaluación *Ex post*.

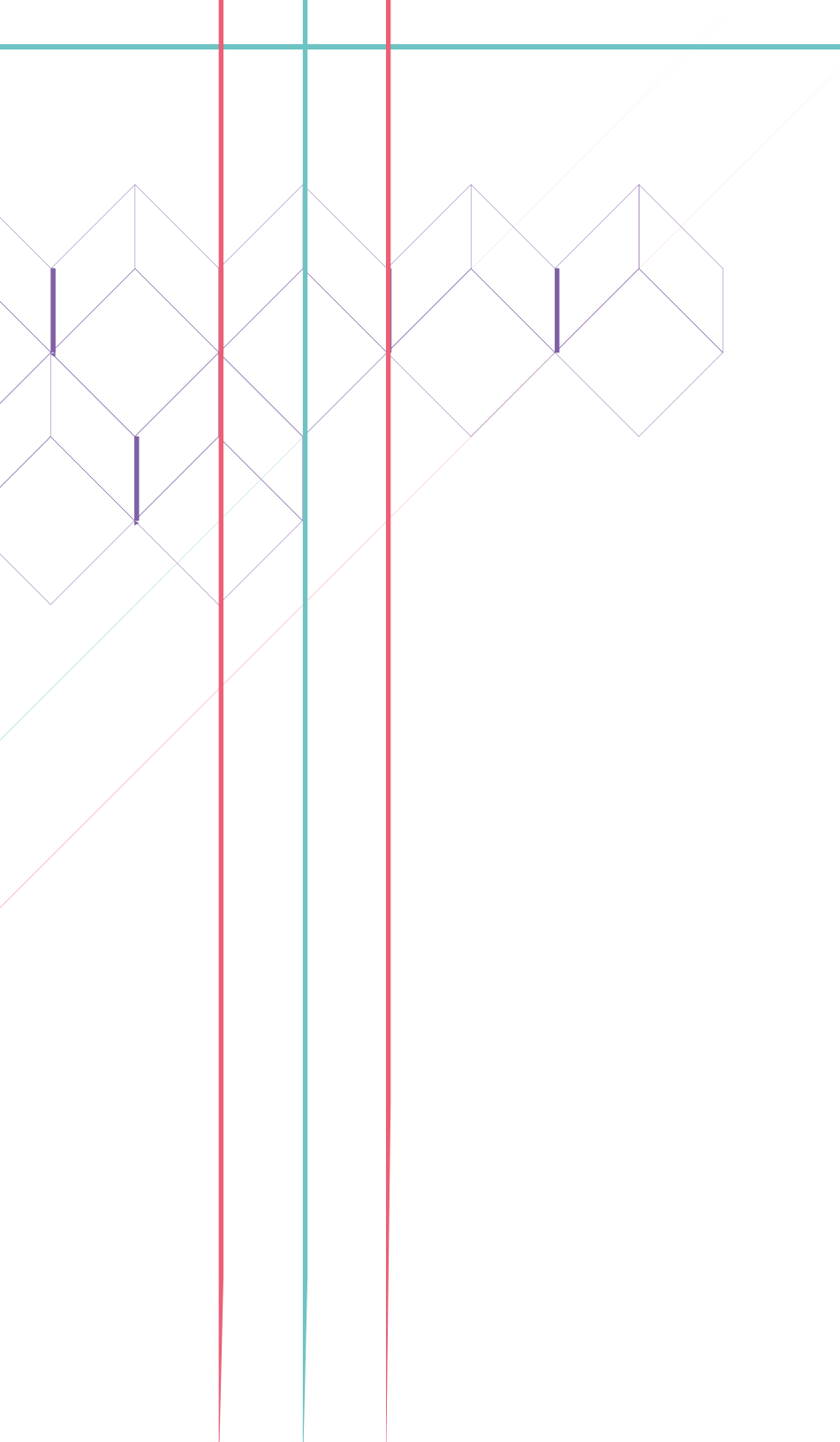
El reporte de evaluación debe contener, por lo menos, las siguientes opiniones que:

- Promuevan acciones encaminadas a mejorar el cumplimiento de la norma y sus objetivos.
- Sugieran la derogación de la norma.
- Sugieran cambios a los objetivos de la norma.
- Sugieran acciones complementarias enfocadas a mejorar la aplicación de la norma.





Capítulo II



DETERMINACIÓN DEL ALCANCE Y DE LOS OBJETIVOS DE CADA EVALUACIÓN

El primer paso de la evaluación *Ex post* es determinar el alcance y plantear los objetivos. Delimitar con precisión el alcance ayuda a enfocar los esfuerzos del trabajo en general y a buscar información que realmente sea de utilidad, considerando los siguientes aspectos:

- Los aspectos de la ley a evaluar y el orden de prioridad.
- Las poblaciones y los sujetos obligados que están implicados.
- Los ámbitos sectoriales que afecta la ley.
- El periodo que se tendrá para entregar la evaluación.
- La capacidad que se tiene para contar con información y datos sobre el entorno de implementación de la ley.

Es importante priorizar los objetivos para lograr un entregable lo más satisfactorio posible. Se pueden utilizar diferentes métodos para priorizar de acuerdo con la visión del líder del proyecto. A continuación, se presentan algunas técnicas de priorización:

- Método RICE (*Reach, Impact, Confidence and Effort*)
Alcance: ¿Cuántas personas se afectarán en el tiempo definido?
Impacto: ¿Qué tan grande será el impacto de este objetivo?
Confianza: ¿Qué tan seguros estamos del éxito de este objetivo?
Esfuerzo: ¿Cuánto esfuerzo costaría realizar este objetivo?
- Pirámide de priorización
Parte de un objetivo mayormente apremiante. Mayor altura es mayor prioridad.
Un nivel no puede tener más objetivos que el inferior.

- **Valor versus Complejidad**
Se enlistan todos los objetivos en dos columnas. La primera muestra la complejidad en orden ascendente. La segunda muestra la importancia de forma descendente.

Con lo anterior, se espera que el evaluador pueda elaborar con claridad la propuesta de acción, secuenciando el orden de atención de los objetivos de la ley, las líneas de actuación, los programas por analizar y las medidas que se tomarán. Debe agregar también lo que es necesario tener en cuenta.

Es importante definir lo que se intenta averiguar mediante la evaluación y para qué se va a utilizar, conociendo la hipotética respuesta a la problemática inicial que la ley tenía por objeto solucionar. Los objetivos de la evaluación se establecerán considerando la situación temporal en la que se encuentra la ley, y hacia dónde se pretende dirigir.

Para establecer con precisión el alcance de la evaluación y sus objetivos, se deberán estudiar los antecedentes, conocer el problema que se quiso resolver, tener la información necesaria (y para qué se necesita), reconocer la situación inicial y la situación planteada como resultado de la implementación de la ley. Lo anterior dará paso a describir el objetivo, el alcance y, por ende, la justificación de la necesidad de la evaluación dentro de un reporte informativo.

DEFINICIÓN DE ENFOQUES DE LA EVALUACIÓN

Una vez clarificado el alcance y el objetivo principal de la evaluación, el siguiente paso es definir los enfoques posibles, dado el caso de estudio y la complejidad supuesta de acuerdo con la ley en encomienda. No en todos los casos es posible definir cada uno de los enfoques por diversos factores, generalmente porque el tiempo, el recurso o la cantidad de personal son limitados. Además de la naturaleza de la ley misma, en la mayoría de los casos

no es relevante darle varios enfoques; por lo tanto, el evaluador decidirá y definirá el mejor enfoque para el estudio y así podrá lograr mejor su plan de trabajo.

Los enfoques recomendados para orientar la evaluación son:

- Enfoque cualitativo:** busca sustentar los ajustes del análisis jurídico en un análisis de evidencia documental.
- Enfoque cuantitativo:** trata de sostenerse en cifras del histórico de operaciones que la norma busca regular, por lo que dará pauta a la toma de decisiones basada en la eficacia y eficiencia.
- Enfoque participativo:** contempla involucrar la consulta de la ciudadanía y las poblaciones objetivo con la finalidad de conocer el margen que deberá ser evaluado en los actores involucrados.

Se sugiere la siguiente tabla para que el evaluador se guíe según las implicaciones de cada instrumento, el tipo de análisis y los entregables en el contexto normativo evaluado.

Tabla 1. Enfoques recomendados para orientar el proceso de evaluación legislativa *Ex post*

Enfoque	Instrumentos	Tipo de análisis	Entregables
Cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas • Bases de datos • Fuentes estadísticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis estadísticos • Modelos econométricos • Análisis de costo-beneficio 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis descriptivos • Índices • Gráficos y tablas
Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas • Grupos de discusión • Grupos de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Estudio de casos • Análisis de discurso 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes narrativos • Caracterización de casos
Participativo	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres • Diagnósticos participativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Revisión por pares 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes • Documentos divulgativos

Fuente: elaboración propia
Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

El grupo coordinador de la evaluación tendrá como función principal decidir qué hacer y de qué manera, durante el proceso de valoración. El grupo deberá estar conformado por el líder o administrador del proyecto, quien mantendrá el contacto entre el grupo de personas promotoras de la ley, iniciativa o modificación que detona el análisis, y los responsables de cada etapa de la evaluación. El grupo de trabajo se reunirá las veces necesarias para:

- Convenir los alcances y objetivos
- Acordar el diseño de la evaluación
- Establecer un plan de trabajo y cronograma
- Definir los instrumentos de recolección de información
- Analizar los resultados parciales y finales
- Construir conclusiones y recomendaciones

Es importante que este grupo de trabajo sea multidisciplinario, porque este tipo de composición resulta estratégicamente importante para incorporar mejores puntos de vista desde diferentes áreas de conocimiento.

Estructura orgánica en materia de evaluación legislativa

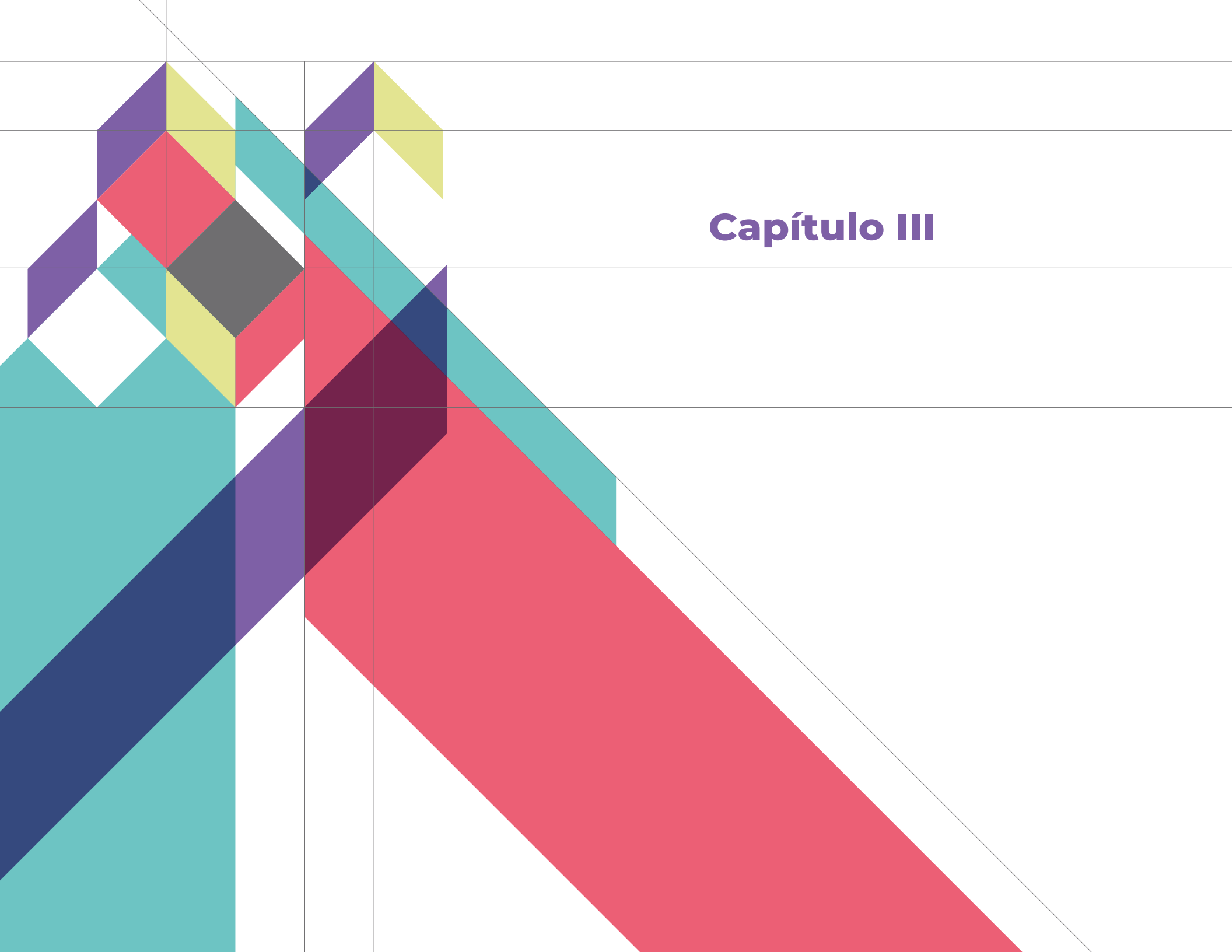
Las áreas de profesionalización del equipo de trabajo son sugeridas de acuerdo con la experiencia en el desarrollo de estas evaluaciones y las posibles colaboraciones que conviene incorporar. Estas son:

- Administrador o líder de proyecto: es quien define el equipo evaluador de acuerdo con la visión y enfoque de cada evaluación.
- Área jurídica: se encarga de realizar los estudios jurídicos y políticos a la ley.
- Área de estudios sociales: sirve para contextualizar el entorno que envuelve la normativa, los mecanismos de recolección de opiniones y la participación.

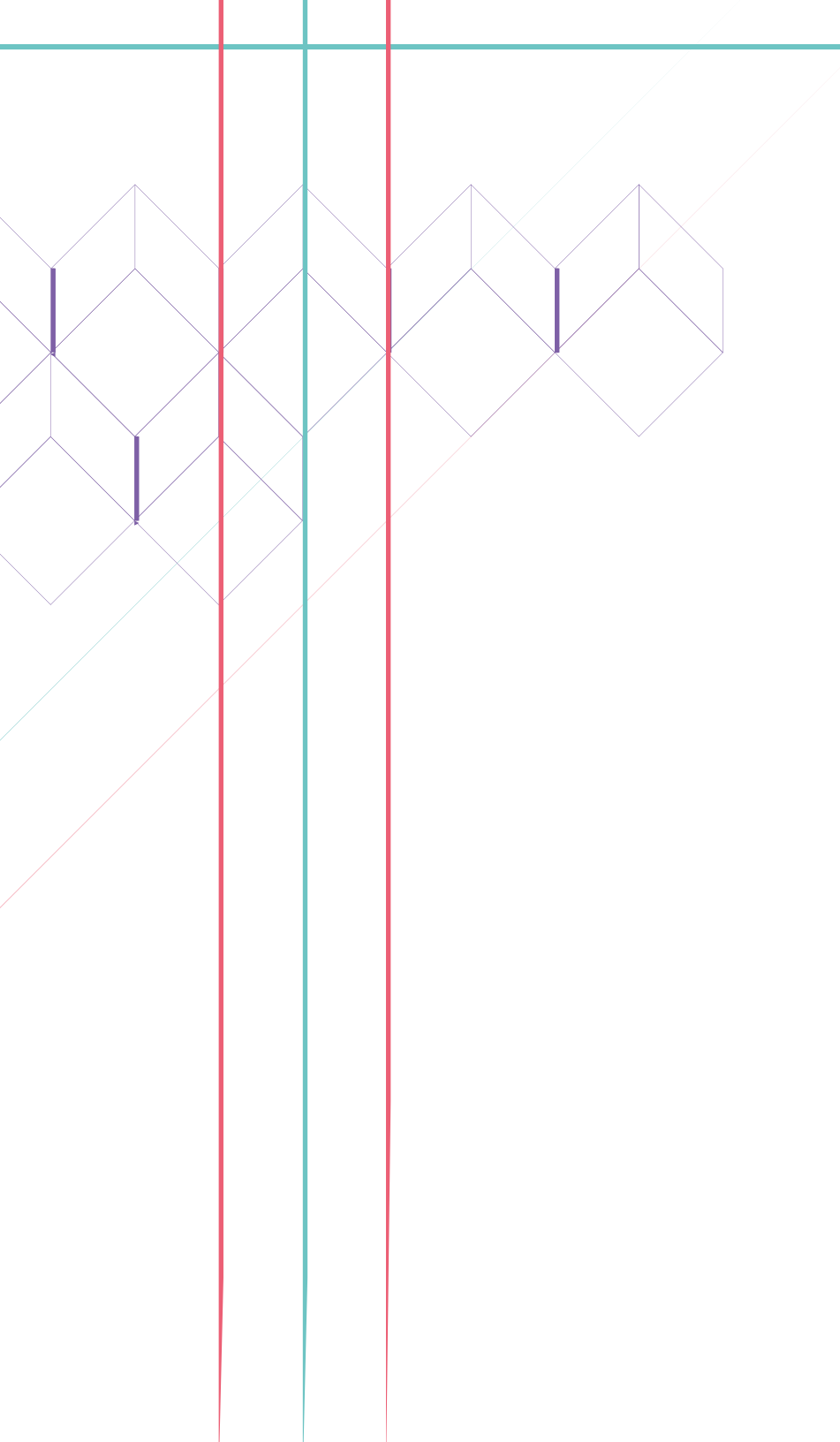
- Área de análisis de datos: construye los indicadores de eficacia y eficiencia.
- Área de análisis de impacto regulatorio: son los encargados de construir la línea base de la regulación y el modelo de evaluación del impacto.
- Área de diseño editorial: requiere el conocimiento de la técnica parlamentaria para el diseño editorial y el desarrollo conceptual del entregable final.

Es importante mencionar que el administrador o líder de proyecto debe considerar la integración de una o más áreas o la incorporación de subcontratistas que permitan flexibilizar la especialización de cada evaluación. Este rol determina la necesidad de contratar los servicios externos que, por tiempo o por especificaciones ajenas al dominio del equipo, se requieran.

Como se ha mencionado en las líneas anteriores, es indispensable que esta estructura de trabajo tenga un vínculo directo con quienes promueven el objetivo de la ley, siendo los legisladores y las legisladoras que trabajan en modificaciones legislativas o comisiones legislativas que requieren de la evaluación *Ex post*. Estas participaciones no serán activas dentro de la evaluación ni permanentes, pero sí representarán un punto de partida de los enfoques u objetivos esperados. Por las razones expuestas, se debe presentar el esquema preferente dentro del Poder Legislativo y el cuerpo evaluador.



Capítulo III



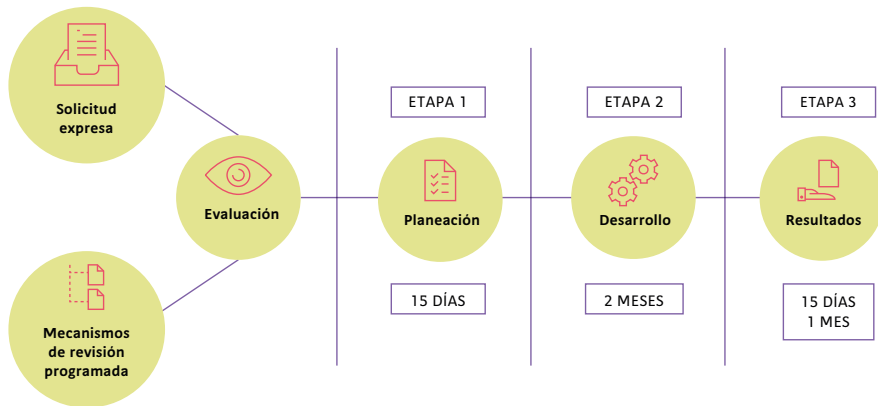
EL PROCESO DE UNA EVALUACIÓN *EX POST*

La evaluación *Ex post* se plantea como un proceso para acompañar las modificaciones y los ajustes que la ley puede sufrir para mejorar su eficacia en una etapa posterior a la implementación. Para comenzar este procedimiento metodológico, es necesario que el evaluador tenga la claridad del alcance buscado con la evaluación, los objetivos de esta, los enfoques adecuados y el equipo con el que coordinará el desarrollo.

Es importante mencionar que la evaluación no paraliza el proceso legislativo, en el caso de que alguna iniciativa o discusión específica sobre la ley haya sido detonante del estudio, sino que proporciona entradas a lo largo del proceso legislativo para incorporar mejoras sustanciales que ayudan a conocer el estado que guarda la implementación de la ley y el contexto socioeconómico actual. Esto hace que se cuente con un sistema de evaluación y de indicadores que permite realizar un seguimiento y una evaluación de resultados.

En la práctica, este marco de trabajo se plantea para desarrollar los entregables en un promedio de tres meses; se divide en dos etapas de planeación y una de resultados. La primera es la planeación de la evaluación, la segunda es el desarrollo de la metodología de análisis, y la tercera etapa es la definición de resultados y recomendaciones sustentadas en la información generada.

Etapas de evaluación de impacto legislativo tipo *Ex post*



Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Ilustración 1. Etapas de evaluación de impacto legislativo tipo *Ex post*

En la ilustración 1, se muestran los detonantes de una evaluación *Ex post*. El primero puede llegar por una solicitud expresa realizada por algún órgano legislativo que requiera sustentar la toma de decisiones basada en los resultados obtenidos en la ley; ya sea por alguna estrategia que busque la armonización o por algún balance para ajustar objetivos. El segundo puede ser por mandato de algún mecanismo de revisión programada, como un artículo transitorio que ordene la evaluación periódica de la normativa, alguna cláusula de caducidad de políticas públicas derivadas de la implementación de la regulación, o por un requisito para la revisión y creación de nueva regulación.

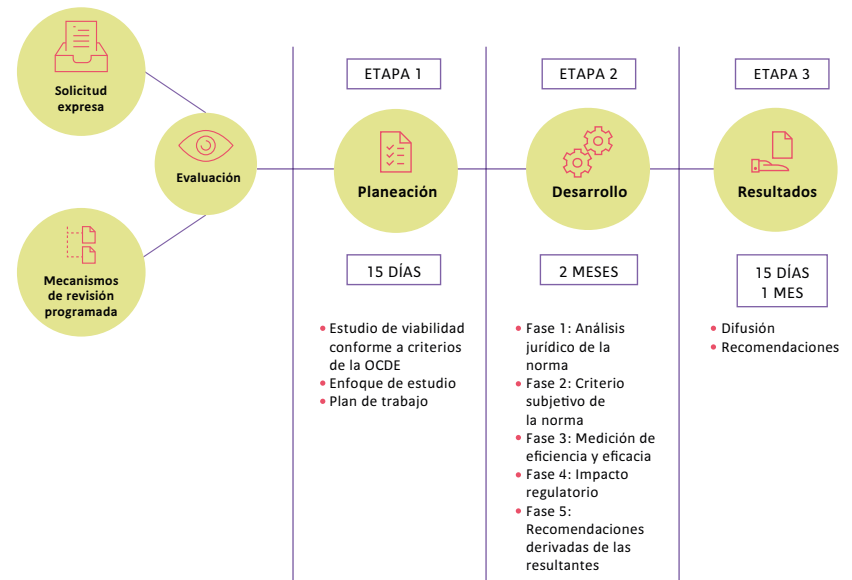
Los resultados de la evaluación siempre estarán al servicio de la política parlamentaria —en el sentido de que es una asistencia para mejorarla—, por lo que se sugiere plantear una ruta de trabajo pública y en sincronía con el calendario de la agenda parlamentaria.

DESCRIPCIÓN DE LAS ETAPAS DEL PROCESO

Del proceso de evaluación se espera, principalmente, la elaboración de un informe final que incluya un análisis de la eficacia en la implementación de la ley y la opinión sobre el desarrollo de esta. Para dar inicio al ejercicio de evaluación se recurre a la elaboración del análisis de factibilidad, el cual nos permitirá conocer si la ley en proceso de evaluación cuenta con los criterios indispensables para generar dicho ejercicio.

Dentro del proceso de evaluación, el marco de trabajo propone dividirse en tres principales etapas, con las siguientes actividades:

Acciones por etapas de evaluación de impacto legislativo tipo *Ex post*



Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Ilustración 2. Acciones por etapa de la evaluación de impacto legislativo tipo *Ex post*

- Etapa de planeación: una vez que se tiene la encomienda de realizar la evaluación *Ex post*, se debe tener noción de los cambios que ha tenido la ley —y la importancia de estos, ya que deben permitir una correcta interpretación de la ley— y el contexto de sus modificaciones. Un diagnóstico de factibilidad debe acompañar esta interpretación, porque puede indicar las posibilidades de desarrollar la evaluación y, así, definir un cronograma de acuerdo con el plan de trabajo del desarrollo de la metodología.
- Etapa de desarrollo: representa la mayor parte de tiempo en la evaluación. Es donde se involucra cada responsable especialista por área del equipo definido, se trabajan las cinco fases de la metodología y se genera toda la información a partir de los datos y las investigaciones que se recopilan para:
 - α Definir el contexto jurídico que guarda la ley al momento de la evaluación;
 - α Determinar el grado de cumplimiento de los artículos transitorios, y los objetivos esperados cuando se aprobó la ley;
 - α Identificar las externalidades, el impacto y las consecuencias no deseadas;
 - α Incluir el criterio subjetivo que tienen los actores involucrados sobre la norma para conocer la opinión acerca de la ley y su implementación, y
 - α Proponer medidas correctivas o compensatorias para la ley y su implementación.
- Etapa de resultados: se espera la construcción de informes ejecutivos que muestren toda la información generada y el proceso metodológico documentado. Además, se debe realizar un reporte ejecutivo sobre las recomendaciones que se sustentan en la evaluación para la mejora regulatoria.

ETAPA 1. PLANEACIÓN

Solicitud de una evaluación *Ex post*

Es importante profundizar en lo que ya se mencionó como detonantes de la solicitud de una evaluación *Ex post* de la ley. Si bien esta puede llegar por diversas vías, son derivadas de dos conceptos: el primero puede ser por solicitud expresa, y el segundo es

porque está incluida en un mecanismo de revisión programada de la ley.

En el caso de los poderes legislativos de los estados en México, las figuras promotoras de una solicitud expresa de análisis *Ex post* pueden ser los órganos de gobierno legislativo, como la Junta de Gobierno y Coordinación Política, la Mesa directiva del Pleno, las Comisiones Legislativas, la Secretaría General del Poder Legislativo o sus similares. En estas solicitudes es importante conocer el objetivo principal que se persigue en la evaluación para garantizar ese alcance y enfoque adecuado para el análisis.

En contraparte, existe la posibilidad de que las leyes ya incluyan, dentro de sus artículos transitorios, la obligatoriedad periódica de realizar dicha evaluación; alguna caducidad en las obligaciones que conlleven al análisis del impacto obtenido, o que sea un requisito que acompañe un objetivo mayor para modificar la ley en estudio. En todos estos supuestos, deberán evaluarse los objetivos de la ley basados en una priorización de estos, cuidando una visión de clarificar el valor del impacto y el contexto que se ha desarrollado como vínculo directo e indirecto de la misma ley.

Es aconsejable que, para todas las evaluaciones, se cuide la pertinencia de la evaluación. Para ello, debemos garantizar que el desarrollo cumpla con los criterios emitidos por la OCDE, los cuales son:

1. **Criterio de neutralidad política:** las leyes seleccionadas deben regular temas que no sean debatibles desde una perspectiva ideológica, ni generen alineaciones políticas o de partidos. En otras palabras, que sean temas de interés social, independientemente de las sensibilidades políticas.
2. **Criterio de aplicabilidad general de la ley (carácter masivo):** significa que el impacto de la ley a evaluar se extiende o afecta a un gran porcentaje de la población.
3. **Criterio de contingencia:** debe atender las leyes que regulan los problemas con incidencia alta en la opinión pública y una presencia clara en los medios.

4. **Criterio de viabilidad metodológica:** debe tratar con las regulaciones que permiten un diseño sencillo de índices de cuantificación e integración, de manera que sea posible medir el grado de cumplimiento de la ciudadanía o el nivel de eficiencia en la implementación.
5. **Criterio de viabilidad temporal:** las disposiciones legales deben permitir que su proceso de evaluación no exceda los cuatro o cinco meses, con el fin de generar productos dentro de un plazo adecuado en términos de la dinámica institucional parlamentaria.
6. **Criterio de viabilidad técnica:** las normas seleccionadas deben ser susceptibles de evaluación con los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles.
7. **Criterio de aplicación temporal:** las leyes que se seleccionen para evaluación deben tener como mínimo un año de haber entrado en vigencia.

Interpretación de la ley y su trazabilidad legislativa

En algunos casos, la ley en encomienda puede estar sustentada en una evaluación previa a su elaboración (este tipo de estudio se conoce como *Ex ante*), el cual es importante interpretar para el desarrollo complementario de una evaluación *Ex post* debido a que es parte histórica de la legislación y representa la línea de partida que se tiene por objeto antes de la implementación de una ley.



Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Ilustración 3. Proceso de evaluación legislativa

Como podemos ver en la ilustración anterior, una buena evaluación *Ex ante* tendrá las partes que cimientan claramente la evaluación de la implementación de la ley. El lector se preguntará sobre qué bases interpretará el desarrollo de la ley, y la respuesta la encontrará en este tipo de estudios. Si resulta de interés esta evaluación previa, le sugerimos revisar la *Guía de evaluación ex ante* (Congreso del Estado de Guanajuato, 2022) para una mejor armonía con los análisis que se realizan a la normativa. Se cuente o no con una evaluación de tipo *Ex ante*, se aconseja realizar un proceso que ayude con la interpretación del sentido y objeto de la norma.

Este proceso interpretativo consiste en establecer el sentido de las normas jurídicas que forman el derecho legislado. En la interpretación existen varios puntos de vista, por lo que, para nuestro caso de estudio, este será abordado desde el resultado al que conduce la ley.

Desde esta perspectiva, la interpretación legal se clasifica en estricta, extensiva y restrictiva.

La interpretación estricta es la que conduce a la conclusión de que el texto legal debe ser interpretado únicamente con base en los objetivos que expresamente menciona.

La interpretación extensiva es la que concluye que la ley aplica a más casos o situaciones de los objetivos que expresamente se plasmaron.

La interpretación restrictiva es aquella en la que se desprende que la ley debe aplicarse a menos situaciones de las que menciona expresamente.

Los elementos de interpretación de la ley son los medios que dispone el intérprete para establecer el posible sentido y alcance o los posibles sentidos y alcances de la ley. Estos elementos son el gramatical, el histórico, el lógico, el sistemático y el teleológico.

- El elemento gramatical permite establecer el o los sentidos y alcances de la ley juzgando el uso estricto de las propias palabras de la ley. La mejor manera de descifrar la verdadera intención legislativa es a través de las palabras que se escribieron en la norma para comprender el supuesto y la voluntad de la regulación.
- El elemento histórico sirve para interpretar el derecho legislativo aludiendo a la historia del texto normativo que se trata de interpretar. Para ello es importante tener documentado el proceso de cambios que ha sufrido la normativa y, de ser posible, el detalle de los detonantes de cambios, en su caso, o de la relación tiempo y espacio en la que se ha contextualizado cada regulación.
- El elemento lógico es aquel que se vale del análisis intelectual entre las conexiones que las normas de una misma ley guardan entre sí para establecer el o los sentidos de esta; o bien, con otras leyes que toquen aspectos del mismo tema.
- El elemento sistemático interpreta la ley atendiendo a las conexiones de esta con la totalidad del ordenamiento jurídico del cual forma parte. Es decir, busca la relación entre todas sus partes a lo largo de todo el texto normativo.

- El elemento teleológico es aquel que ayuda a establecer el sentido o alcance de un precepto legal, por lo que está enfocado al objetivo general que se buscó conseguir con la ley.

Esta actividad de interpretación aparenta ser simple, sin embargo, puede presentar distintas dificultades para su conceptualización; por ejemplo, contradicciones entre las normas jurídicas, redundancia normativa o lagunas del derecho y la inoperancia de ciertas normas jurídicas. Por estas razones, se plantea realizarse bajo los elementos descritos para marcar una pauta en el método de interpretación.

Diagnóstico de perspectivas

El análisis de factibilidad será el instrumento que servirá para orientar la toma de decisiones en la evaluación. Este consiste en analizar los principales aspectos que debe considerar el evaluador para lograr el cometido de la evaluación que son:

- a. Relación de las necesidades con los objetivos:** además de analizar si los problemas y necesidades sobre los que se va a actuar están identificados y descritos, se debe explicar también cuáles son sus causas y sus efectos, y cuál es la población a la que afectan. Esto ayudará a justificar la política que se está elaborando, y a intervenir de manera efectiva sobre los problemas.
- b. Recabación de la opinión de personas expertas:** el evaluador debe poner especial atención en los mecanismos de recolección de opinión, porque representan las actividades que toman más tiempo y que conllevan participaciones y tiempos de actores externos. A estas opiniones se deberá sumar la consideración de la utilidad de técnicas cualitativas para obtener conclusiones de los ejercicios y las sugerencias de mejora objetiva. Lo anterior será a juicio de expertos sin algún interés particular en la materia de evaluación.
- c. Realización de un estudio de opinión:** una vez avanzada la elaboración de la evaluación con los objetivos e indicadores planteados, se recogerán las aportaciones de los grupos afectados. Estas pueden ser complejas por sus dimensiones y por los

tiempos que conlleva realizar los ejercicios de consulta o las entrevistas. Se debe tener presente que estos ejercicios comienzan por su planeación, tienen un desarrollo y concluyen hasta convertir los datos recopilados en información procesada.

d. Proyección de riesgos y soluciones: consiste en imaginar con el mayor detalle posible, qué situaciones pueden surgir durante la ejecución de la evaluación y cuáles son las posibles soluciones para anticiparse. Así se pueden considerar los factores de riesgo en los tiempos meta reflejados en el plan de trabajo.

Plan de trabajo

Se deberá desarrollar un plan de trabajo tomando en cuenta la claridad de los alcances, los objetivos y el enfoque que se busca para cada evaluación. Este plan organizará los momentos de cada tarea, optimizará y simplificará la relación entre las actividades y los recursos necesarios para alcanzar el objetivo del análisis. Un plan de trabajo sirve para que el administrador del proyecto, el equipo y todos los actores involucrados en las actividades gestionen mejor el seguimiento del curso de la evaluación.

Este plan de trabajo será sobre el desarrollo de la metodología; es decir, la etapa 2 del proceso de evaluación. Deberá contener, como mínimo, las tareas a realizar en las cinco fases que son:

- Fase 1. Análisis jurídico de la norma
 - Antecedentes de la norma
 - Detonante de la creación y compendio de cambios de la ley
 - Proceso legislativo
 - Armonización con las leyes de orden superior
 - Actores contemplados en la ley
 - Identificación de los sujetos obligados
 - Identificación de la población objetivo
 - Identificación de las figuras contempladas en la ley
 - Análisis del marco jurídico
 - Análisis de derecho comparado

- Control de constitucionalidad y legalidad
- Control de convencionalidad
- Fase 2: Criterio subjetivo de la norma
 - Mecanismos de participación
 - Análisis documental
 - Recopilación de información
- Fase 3: Medición de eficacia y eficiencia de la norma
 - Generación de indicadores
 - Tratamiento de la información
 - Técnicas estadísticas
 - Visualización de la información
- Fase 4: Impacto regulatorio
 - Tipos de impacto
 - Determinación de la línea base
 - Medición del impacto
 - Descripción de la teoría del cambio
- Fase 5: Análisis para la creación de acciones legislativas
 - Interpretación de conclusiones de las fases previas
 - Formulación de cursos de acción
 - Categorización de los cursos de acción
 - Propuesta de acciones legislativas

Para cada una de las fases y las actividades relacionadas se deberá tener presente: la lista de objetivos de la evaluación; los alcances, las metas y los entregables esperados por la solicitud de la evaluación; la lista de tareas y subtareas que emanarán del desarrollo de la metodología; el personal especializado con el que cuenta la coordinación de la evaluación para designar a los responsables de cada actividad en el plan; y, finalmente, los tiempos expresados en el planteamiento de entregables.

Al estar listadas las tareas en un plan de trabajo, es importante recibir retroalimentación del equipo de trabajo, ya que cada una de las tareas pueden suceder de una manera lo más flexible posible, sin necesidad de depender de otras para su avance en las distintas fases. Además hay que conocer los riesgos que se pueden presentar según la experiencia de los profesionales responsables.

Este plan de trabajo deberá tener las fechas meta para cada tarea y la prioridad que representa cada una en cada fase. Lo anterior es para que el plan funja como el principal apoyo para cada especialista, teniendo en cuenta el rumbo que debe tomar y la temporalidad con que la que se cuenta.

Cronograma de actividades

Definido el plan de trabajo y sus actividades relacionadas, es indispensable crear un cronograma de las tareas planteadas para llevar a cabo el plan. Para ello, se puede usar cualquier *software* de administración de proyectos o elaborar una hoja de cálculo con las respectivas tablas que enlisten las actividades, sus tiempos, los responsables e incluso la prioridad de cada tarea. Se sugiere describir las subtareas que acompañan a las tareas porque a mayor detalle en la descripción del plan, se puede lograr mejor seguimiento. Además, esto sirve para que el administrador del proyecto tenga claridad sobre en qué momentos de la evaluación se encontrará para brindar acompañamiento y soporte.

El cronograma establece los pasos propuestos por el equipo evaluador al grupo de coordinación para llevar a cabo la evaluación *Ex post*.

Presupuesto

Derivado del cronograma de actividades previstas para la evaluación, se podrá estimar un documento presupuestal con todo lo necesario para el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos de la evaluación. Bajo los principios de racionalidad y austeridad, se deberá procurar la mayoría de las actividades realizadas con la capacidad instalada en el área que desarrolla la evaluación. Por ello, se deberá hacer el mayor esfuerzo en explorar el conocimiento que conduzca al capital humano a desempeñar las actividades que no necesariamente sean de su especialización. Aunado a lo anterior, las actividades que en definitiva estén imposibilitadas, ya sea por el grado de experiencia o el margen de actuación, darán

pie a una tabla de presupuesto de subcontratación que se deberá hacer lo antes posible para solicitar los montos correspondientes. Con lo anterior, hay que realizar un informe con las horas de trabajo de cada uno de los miembros del personal y, como se mencionó, deben aparecer también las propuestas de los trabajos necesarios de contratar.

La siguiente ilustración muestra el diagrama de proceso y considera todo lo descrito en este manual hasta este punto.

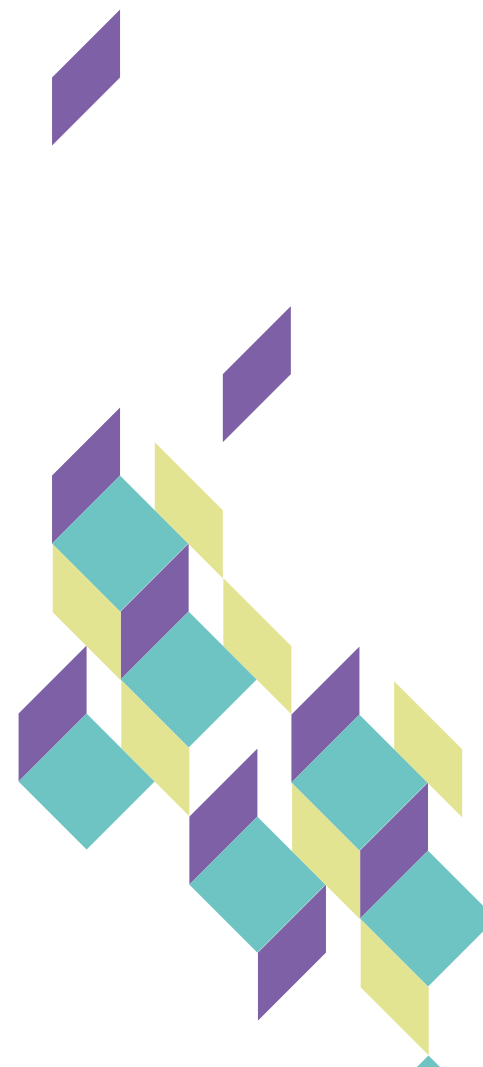
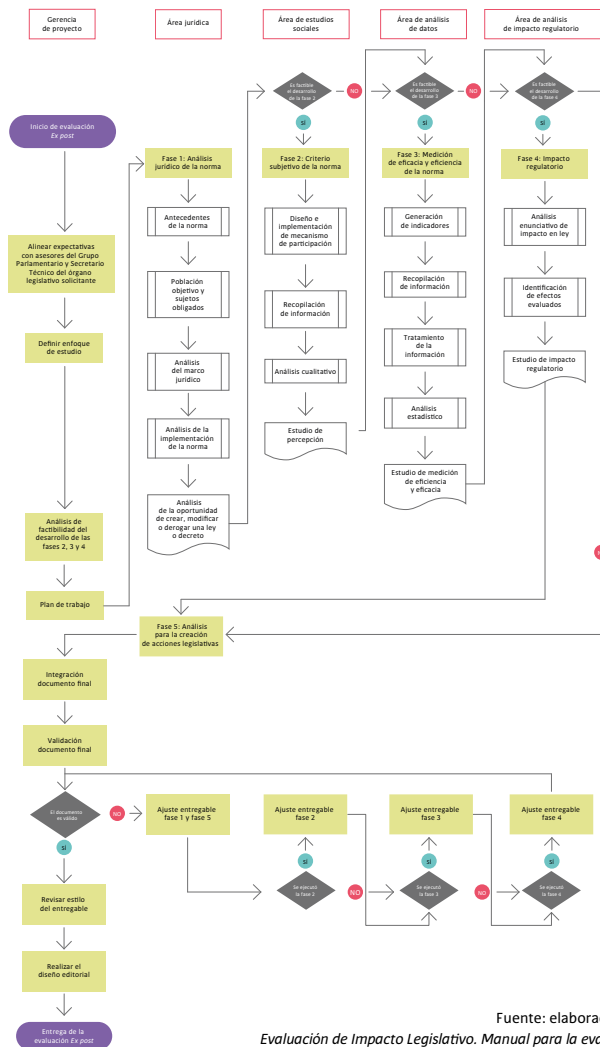


Diagrama de flujo del proceso metodológico de la evaluación de impacto legislativo de tipo *Ex post*



Fuente: elaboración propia
 Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del
 impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana
 y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Ilustración 4. Diagrama del proceso de evaluación *Ex post*

ETAPA 2. DESARROLLO

Fase 1. Análisis jurídico de la norma

Antecedentes de la norma

Es frecuente que la ley a evaluar tenga reformas y ajustes normativos ya implementados; por ello, habrá que tener claro en qué etapa se encuentra esta, desde el punto de vista de su regulación, y por qué procesos ha sido sometida hasta el momento de su evaluación. Estos antecedentes serán estudiados mediante los detonantes que motivaron la ley, el proceso legislativo que la ha acompañado en su implementación, y la armonización con el sistema jurídico de orden mayor. Por eso, describiremos cada uno de ellos.

Detonante de la creación y compendio de cambios de la ley

El informe de evaluación deberá describir claramente el detonante principal de la iniciativa de ley. Lo anterior es la problemática inicial que la norma tenía por objeto resolver, y se debe referenciar a los objetivos que provocan el análisis *Ex post*. En caso de no existir relación entre ellos, el enfoque deberá ser la inclusión de nuevos objetivos en la ley. Al detonante principal se pueden sumar detonantes secundarios derivados de las reformas legislativas; estos pueden ser los que sean necesarios siempre que se cuide el enfoque de la evaluación.

En el texto referente al detonante, la evaluación puede plasmar, además, la resultante de esta iniciativa. Esta resultante puede expresarse en diferentes productos como un instrumento normativo, un programa o una política pública, la creación de algún organismo, la abrogación de algún artículo o la incorporación de figuras en la ley. Lo anterior sentará las bases del análisis de cumplimiento de estas resultantes.

Proceso legislativo

Los trabajos legislativos se materializan en el proceso legislativo, por lo que es de suma importancia darle un seguimiento constante y también documentarlo para tener conocimiento de la trazabilidad legislativa. Esto es indispensable para conocer el marco legislativo que ha envuelto la ley a evaluar. En lo general, el proceso legislativo deberá tener al menos una relación documentada de estos seis pasos para efectos del contexto normativo:

- Iniciativa
- Metodología y discusión en comisión
- Dictamen
- Discusión en pleno
- Publicación
- Lista de reformas

En esta parte de la evaluación, se espera que se desarrolle una crónica clara de los momentos históricos que ha pasado la norma desde su origen hasta el momento de su estudio. Si la ley cuenta con un análisis *Ex ante*, se deberá citar dicho estudio también.

Armonización con las leyes de orden superior

La armonización es un proceso en el cual se persiguen las barreras existentes entre los sistemas jurídicos, y cómo estos sistemas incorporan normas comunes o similares. Este proceso se da a distintos niveles, en diferentes campos regidos por principios variados. Para armonizar una ley hay que partir de la integración de instrumentos normativos similares locales, ya que estos acercan soluciones a leyes de orden inferior que finalmente sólo quedan diferenciadas por aspectos técnicos.

El objeto principal de la integración normativa es la estandarización de las normas jurídicas con otras leyes de orden superior que tienen referencias en la misma materia de la ley. Bajo el entendido de que ninguna ley es estática —y que todas las leyes requieren

adecuarse a la realidad social, histórica y política que deviene al desarrollo de la sociedad— es importante realizar un exhaustivo estudio de armonización, el cual producirá certeza y entendimiento del sistema jurídico de un país acorde a los mismos tiempos.

En México, el sistema jurídico descansa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene supremacía sobre las legislaciones locales; por lo tanto, representará nuestra fuente primaria para la armonización del sistema jurídico. En consecuencia, conviene estudiar la convencionalidad que debe prevalecer entre los tratados internacionales de los que México forma parte y las disposiciones federales y locales según corresponda a la materia de la ley en evaluación, con la finalidad de evitar conflictos y dotar de eficacia al sistema jurídico.

En conclusión, es importante realizar una búsqueda de los tratados internacionales y las disposiciones federales y locales, así como revisar la convencionalidad y la constitucionalidad que guardan con la ley a evaluar.

Actores contemplados en la ley

Como parte de la identificación del cumplimiento de la ley, se deberá distinguir a todos los actores que están contemplados dentro de la misma, comenzando por los sujetos obligados, las poblaciones objetivo y las figuras que considera la normativa.

Identificación de los sujetos obligados

Los sujetos obligados son figuras institucionales que representan cualquier autoridad, órgano, organismo, persona física o moral que recibe y ejerce recursos públicos, o que realiza actos de autoridad o de interés público; estos están obligados a transparentar y permitir el acceso a su información. La clasificación de los sujetos obligados recae en las siguientes figuras: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial; organismos autónomos; órganos descentralizados; organismos paraestatales; universidades públicas;

partidos políticos; sindicatos; fideicomisos; y administraciones de fondos públicos.

Para los efectos de la evaluación, se deben identificar claramente todos los sujetos obligados en la ley evaluada, definir su clasificación y el motivo de su obligación transitoria.

Identificación de la población objetivo

Es necesario que, en la evaluación de la ley, queden definidos los grupos de interés más relevantes con los que interactúa la normativa. La evaluación deberá tener en cuenta la magnitud, la importancia y la dificultad de cada grupo de personas, definiendo cuáles se consideran poblaciones al margen de la implementación de la ley, así como las costumbres, el contexto y los parámetros mencionados con los que cada una interactúa con la norma. Lo anterior es para poder conocer las diferentes dimensiones del problema y el volumen de personas impactadas. Las poblaciones se clasifican en:

- Población directa o efectiva: son las personas para las que fue diseñada la ley, como una respuesta a la solución de su problemática en particular.
- Población indirecta: son las personas cuya relación con la población directa se ve facilitada, fomentada o influida por las obligaciones de la ley.
- Población usuaria potencial o latente: son aquellas personas que podrán, en algún momento, beneficiarse realmente de los servicios y medidas previstas sin ser población directa o indirecta.

En cada evaluación *Ex post*, habrá que definir la cobertura que, en el momento de la evaluación, tiene la ley de cada población, la importancia y relevancia de cada una, y su magnitud. De esta forma, una de las posibilidades que ofrece el análisis *Ex post* será precisamente valorar hasta qué punto se puede esperar que la ley impacte. Además, representa el foco de las poblaciones hacia donde se debe recoger el criterio subjetivo de la ley.

Identificación de las figuras contempladas en la ley

En la evaluación hay que describir todos los organismos o representaciones que deberán cumplir con obligaciones de la ley. Para esto, existe una clasificación y dependerá de los objetivos o políticas públicas que la normativa prevé para la implementación de la ley. En algunas ocasiones, se encontrarán figuras que no están implícitamente en la ley, pero que, en la práctica, han sido implementadas y representan vínculos con el cumplimiento normativo. En tales casos, estas figuras deberán incluirse y también se recomendará la pertinencia de su inclusión.

Análisis del marco jurídico

Los marcos normativos son un conjunto de leyes, normas y reglamentos aplicables a las funciones o actividades que se planean llevar a cabo en la ley. Estos deben ser identificados para que las actividades se realicen de manera armónica, sin incurrir en riesgos de tipo legal. Por eso, el análisis se dividirá en tres partes: la primera es sobre el derecho comparado; la segunda es el control de constitucionalidad y legalidad, y la tercera es el control de convencionalidad.

Análisis de derecho comparado

El derecho comparado consiste en el estudio de los elementos que integran diversos ordenamientos jurídicos y que son aplicables a sujetos de determinados grupos sociales para mostrar a través de la visualización —generalmente en una tabla— de cuáles son las reglas jurídicas que concurren y los componentes de la normatividad que permiten agruparlos, a partir de las semejanzas, diferencias, familias e instituciones de ordenamientos de apariencias similares. Esto es con el fin de tener una visión conveniente de los puntos fundamentales y la evolución en las leyes o, en su caso, de los sistemas jurídicos. Lo anteriormente descrito sirve de guía para tener un planteamiento de posibles problemas que se presenten a nivel internacional, logrando una perfectibilidad en cuestiones jurídicas.

Como parte de este ejercicio, se sugiere generar un comparativo a nivel legislación en estados similares con variables sociodemográficas como producto interno bruto, extensión territorial, entre otros, a fin de identificar mejores prácticas en el marco jurídico de la norma.

Control de constitucionalidad y legalidad

El control de constitucionalidad es un mecanismo de revisión realizado por medio de un conjunto de recursos jurídicos diseñados para verificar que las normas jurídicas secundarias, así como los actos u omisiones de cualquier autoridad, no contravengan con los principios inmersos en nuestra Carta Magna y se defiendan principalmente el principio de supremacía constitucional.

Este procedimiento contempla los actos de autoridad —tales como la emisión de normas generales que sean contrarias a la Constitución—, procediendo así a la invalidación e inaplicación de dichas normas de rango inferior que no hayan sido legisladas bajo un parámetro constitucional. Este control comienza por el análisis de las leyes de mayor rango a las leyes locales, siendo el orden de revisión el siguiente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; leyes generales y federales; y leyes locales.

Al concluir el análisis de control, se conocerá el estado del sistema jurídico completo, con el que se podrán emitir recomendaciones que atiendan la armonización. También se deben tomar en cuenta los temas que tengan acciones de inconstitucionalidad para su análisis.

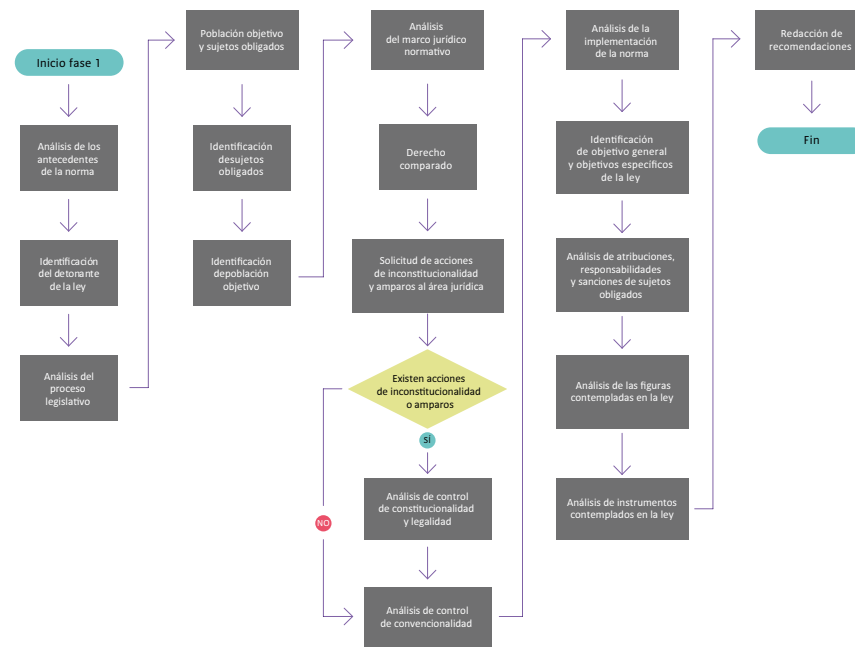
Control de convencionalidad

Es una herramienta metodológica que permite a los Estados que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) verificar la conformidad de sus normas internas y prácticas nacionales con el cuerpo normativo interamericano. Es decir, es un método que consiste en vigilar que el contenido del derecho interno de cada Estado sea compatible con el parámetro de control de convencionalidad que está conformado por:

- La CADH
- Los tratados interamericanos de los que el Estado sea parte
- El resto de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos de los que el Estado sea parte
- Jurisprudencia de la Corte Interamericana, derivada tanto de casos contenciosos como de opiniones consultivas.

La siguiente ilustración muestra el diagrama de proceso que considera todo lo descrito hasta este punto de la primera fase de la segunda etapa:

Diagrama de flujo del proceso metodológico de la fase 1 de la evaluación de impacto legislativo tipo *Ex post*: Análisis jurídico de la norma



Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Ilustración 5. Diagrama de flujo del proceso metodológico de la Fase 1

Fase 2: Criterio subjetivo de la norma

Mecanismos de participación

Para cada evaluación a una ley, es importante definir los mecanismos adecuados para provocar la participación y el involucramiento de las poblaciones objetivo y los sujetos obligados en la recolección de la opinión sobre la ley y la conceptualización de su implementación. Algunos instrumentos de mayor utilidad para promover la participación son:

- Mesas de trabajo con sujetos obligados
- Consultas públicas de las poblaciones objetivo
- Grupos de enfoque con la opinión de personas expertas en la materia de la ley
- Encuestas en físico o vía web
- Foros de opinión pública
- Espacios o grupos en redes sociales
- Entrevistas estructuradas o semiestructuradas a las principales figuras o sujetos de la ley
- Talleres de inmersión en materia de la ley en estudio

Cada uno de los mecanismos listados anteriormente tiene ventajas y desventajas, que deberán ser juzgadas de acuerdo con la visión y la gestión del cuerpo evaluador y sus tiempos.

Análisis documental

Se deberá analizar la documentación existente para conocer el contexto en el que se está desarrollando la normativa, el histórico capturado en cifras y los datos que se tengan, así como la situación de partida y datos que manejan los sujetos obligados u observatorios de las poblaciones a quienes regula la ley.

A continuación, se proporcionan algunos ejemplos de documentos que se podrían encontrar como bases de documentación:

- Acuerdos de consejos ciudadanos y cámaras
- Planes estratégicos y reportes sobre políticas públicas
- Planes nacionales relacionados con algunos artículos transitorios
- Estimaciones de presupuestos
- Documentos de políticas públicas o leyes similares comenzados
- Informes anuales o de seguimiento de programas y políticas públicas
- Evaluaciones de resultados o impactos de programas
- Informes de explotación de bases de datos verificados por los sujetos obligados
- Informes con experiencias similares de otros organismos
- Informes proporcionados por grupos de interés
- Estudios realizados sobre temas específicos relacionados con la ley
- Informes de opinión de personas expertas en la materia de la ley

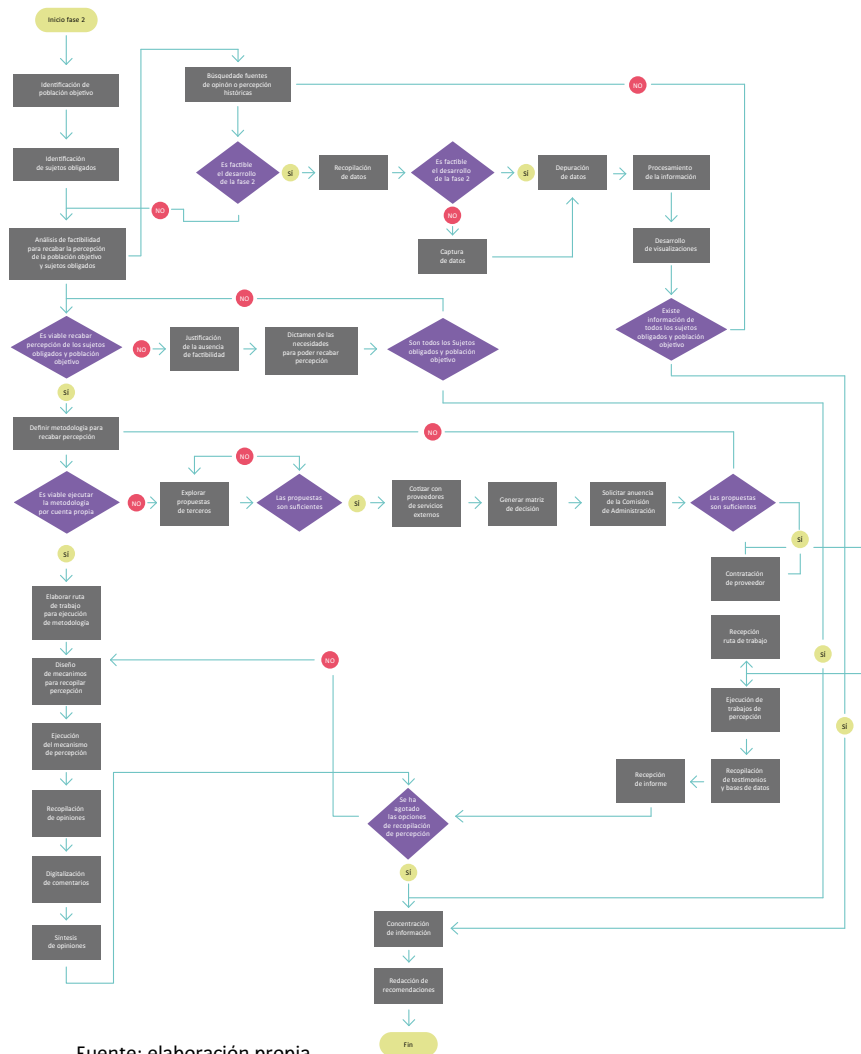
Deberá analizarse cualquier documento que ayude a poner en contexto la situación del entorno de la ley a evaluar. Con todos los documentos encontrados y citados, el evaluador estará conformando su banco de datos para la ley de su análisis y las posteriores evaluaciones.

Recopilación de información

Toda la información recolectada —ya sea a través de los mecanismos de participación, o por el análisis documental encontrado—, deberá estructurarse de tal forma que sea secuencial en el tiempo en el que sucedió la implementación de la ley. Esta información deberá pasar por un proceso de limpieza y análisis para ser representada de forma visual y el lector de la evaluación pueda interpretar la historia de la ley con estos datos.

La siguiente ilustración muestra el diagrama de proceso que considera hasta este punto todo lo descrito en el capítulo.

Diagrama de flujo del proceso metodológico de la fase 2 de la evaluación de impacto legislativo tipo *Ex post*: Criterio subjetivo de la norma



Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad *Ex post*. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Ilustración 6. Diagrama de flujo del proceso metodológico de la Fase 2

Fase 3: Medición de eficacia y eficiencia de la norma

Generación de indicadores

De los objetivos específicos citados en la ley y a partir del objetivo general buscado, se deben construir indicadores de resultados para cada uno de los objetivos que representen la situación de partida y fundamenten las cifras de comparación para futuras metodologías de evaluación.

Un indicador es una herramienta cualitativa o cuantitativa que muestra indicios o señales de una situación, una actividad o un resultado y debe representar la relación entre dos o más variables. Los indicadores deben proporcionar información de manera simple, precisa y sin ambigüedad, y deben cumplir con estas características:

- a. El indicador debe relacionar dos o más variables.
- b. El indicador debe estar contextualizado, al menos geográficamente y temporalmente.

Con los indicadores construidos, es necesario analizar los efectos de los objetivos mediante el cumplimiento de los fines propuestos, sus resultados mediante los propósitos, la productividad mediante los componentes entregados, y sus actividades mediante sus procesos. La tabla siguiente lo describe más detalladamente:

Tabla 2. Ámbitos de desempeño para los indicadores

Ámbito de desempeño		Objetivo	
Efectos	→	Fin	Indicadores que permiten verificar los efectos sociales y económicos a los que contribuye el trabajo legislativo.
Resultados	→	Propósitos	Indicadores que permiten verificar la solución de una problemática concreta en la población objetivo.
Productividad	→	Componentes	Indicadores que permiten verificar la producción y entrega de servicios del trabajo legislativo.
Actividades	→	Procesos	Indicadores que permiten verificar la gestión de los procesos del trabajo legislativo.

Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Las dimensiones sugeridas de los indicadores son:

- a) **Indicadores de eficacia:** miden el grado de cumplimiento del objetivo establecido. Es decir, dan evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos.
- b) **Indicadores de eficiencia:** miden la relación entre el logro de la implementación de la ley y los recursos utilizados para su cumplimiento. Estos cuantifican lo que cuesta alcanzar los objetivos planteados.
- c) **Indicadores de economía:** miden la capacidad del programa para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros. Estos cuantifican el uso de los recursos.
- d) **Indicadores de calidad:** miden los atributos, las capacidades o las características que tienen o deben tener los bienes y los servicios que se producen. Las iniciativas establecen, en los objetivos, las características mínimas que han de cumplirse para cubrir las necesidades de la población; estos indicadores permiten monitorear los atributos de estos productos normativos desde diferentes perspectivas como la oportunidad, la accesibilidad, la opinión de la población y la precisión en la entrega o la implementación de los efectos normativos.

Para poder construir un indicador, es recomendable seguir los siguientes seis pasos:

1. Revisar la claridad del resumen narrativo
2. Identificar los factores relevantes
3. Establecer el objetivo de la medición
4. Plantear el nombre y la fórmula de cálculo
5. Determinar la frecuencia de medición
6. Seleccionar los medios de verificación

Los indicadores construidos representarán las métricas para la ley evaluada y sus siguientes evaluaciones.

Tabla 3. Recomendación de tipos de indicadores por objetivos

Cuando se mide:		Se está midiendo:		Indicadores recomendados
Impacto	→	Fin	→	• Eficacia
Resultados	→	Propósito	→	• Eficacia • Eficiencia
Productos	→	Componente	→	• Eficacia • Eficiencia • Calidad
Procesos	→	Actividades	→	• Eficacia • Eficiencia • Economía

Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Tratamiento de la información

Se entiende por tratamiento de la información las operaciones que las personas hacemos con la información. Estas operaciones pueden ser variadas como lectura, normalización, interpretación, traducción, transcripción, ordenación, clasificación, comparación, cálculo, análisis y síntesis.

La información será primaria (encuesta o seguimientos realizados internamente) o secundaria (bases de datos públicas o informes ya realizados) y, de acuerdo con su tipo, se deberá realizar su clasificación basada en los objetivos y enfoques de la evaluación. Para ello, se seleccionarán los datos y las cifras relevantes y los homólogos en sus atributos. La mayoría de los datos recopilados deberán pasar por una normalización, depuración o extracción para poder concentrarse en una base de datos que pueda manipularse para su análisis mediante una técnica estadística acorde a la orientación del estudio.

Técnicas estadísticas

Una vez que se cuenta con los datos y la documentación para procesar la información, se deberán crear modelos que permitan generar conocimiento a través de la interpretación. ¿Qué tipos de analítica se pueden hacer? Puede ser comparativa, en series de tiempos, en tendencias. También se sugiere esta clasificación:

- Informe: forma más usual de presentación que puede anexarse al estudio de evaluación y referir dentro del documento final.
- Resumen o síntesis: recoge de manera abreviada la información original.
- Esquema: recoge la información de forma ilustrativa —con un título para cada idea— y plasma un cuadro crónico de las tareas relevantes.
- Reseña: es similar al resumen, pero recoge juicios de valor de quien realiza el informe.
- Tablas: recogen una serie de datos relacionados entre sí, con varios atributos.

- Gráfico: son representaciones de un cuadro de información o tabla de forma visual que sea de fácil interpretación comparativa.

Visualización de información

La visualización de la información es la práctica de representar datos de una manera visual y significativa para que los lectores de la evaluación puedan interpretar y comprender fácilmente. Esto incluye las visualizaciones de datos, los esquemas y las tablas. Derivado de las mejores prácticas internacionales para visualizar información correctamente, ponemos a disposición un concentrado de sugerencias gráficas que muestran de mejor manera la información.

Tabla 4. Gráficos sugeridos por meta propuesta

Meta		Gráfico sugerido
Cambios en series de tiempo		Gráfico de líneas: resalta la tendencia de los datos.
		Gráfico de barras: resalta la diferencia respecto del tiempo. Se puede combinar con los gráficos de líneas.
		Gráfico de cascada: muestra el efecto acumulativo respecto del tiempo.
Comparaciones		Gráfico de barras: resalta los valores entre categorías.
		Gráficos de enrejado: muestran múltiples vistas para comparar entre distintas categorías del banco de datos.
Ranking		Gráfico de barras: resalta los valores en orden descendente.

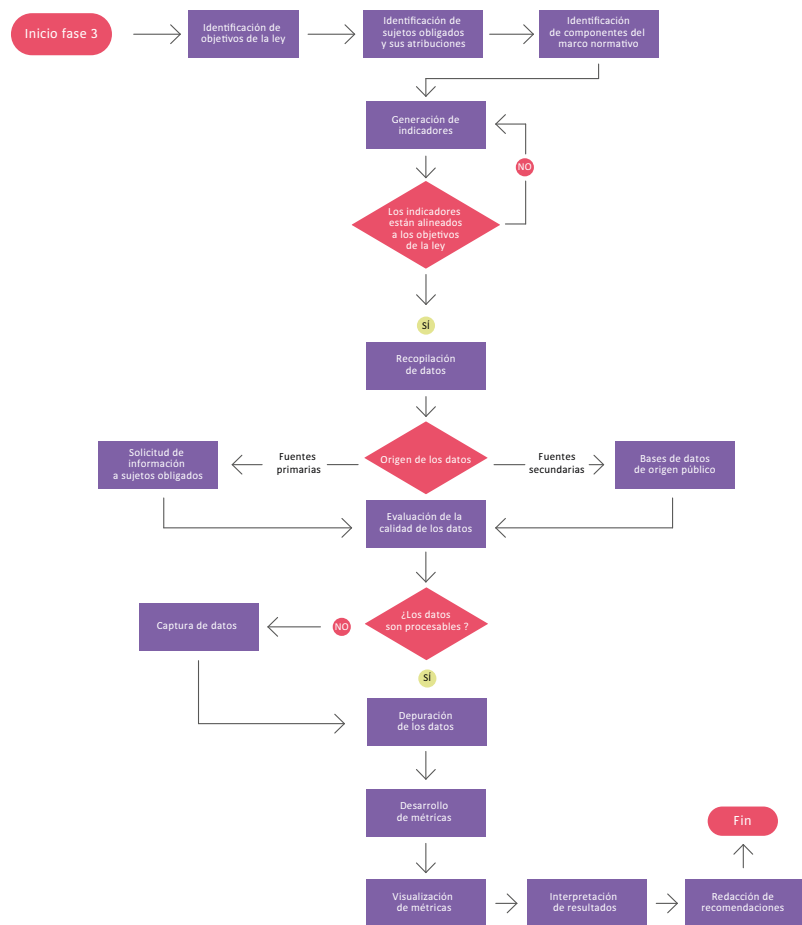
Meta	Gráfico sugerido
Porción de un entero	 Gráfico de pastel: compara porcentajes de valores.
	 Gráfico de barras apiladas: muestra la distribución categórica del total de valores.
	 Gráfico de barras: compara las dimensiones entre valores.
Distribución	 Gráfico de cajas: muestra distribuciones normales, máximos y mínimos por diferentes valores categóricos.
	 Gráfico de dispersión: muestra la distribución y la correlación de dos medidas, categorizando los grupos de datos.
	 Histograma: gráfico de columnas que muestra el conteo de repeticiones de observaciones.
	 Mapa de calor: usado para mostrar relación jerárquica entre dimensiones.
Correlación	 Gráfico de dispersión: resalta la correlación potencial entre dos medidas.
	 Gráfico de burbujas: se usa para mostrar la relación de la dimensión de un valor con distintas categorías.
	 Gráfico de redes: muestra la relación entre categorías de valores de dos dimensiones.
Visión en conjunto	 Tabla: resalta los valores exactos de distintos datos.
Información georreferenciada	 Mapa de calor: muestra la concentración de valores en una región.
	 Gráfico de burbujas georreferenciado: muestra en el mapa la dimensión de los valores respecto a distintas ubicaciones.

Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

La siguiente ilustración muestra el diagrama de proceso que considera todo lo descrito hasta este punto.

Diagrama de flujo del proceso metodológico de la fase 3 de la evaluación de impacto legislativo tipo Ex post: Análisis jurídico de la norma



Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Ilustración 7. Diagrama de flujo del proceso metodológico de la Fase 3

Fase 4: Impacto regulatorio

Tipos de impacto

En este análisis *Ex post* buscamos resolver con una estimación cuantitativa y descriptiva los impactos económicos, sociales y administrativos a raíz de la implementación de la ley. Dependiendo del tipo de impacto, se realizan cotejos en series de tiempo a los datos sobre las circunstancias del entorno de cuando no existía la norma y posterior a su entrada en vigor.

El cálculo de los impactos es producto de algunos cambios observados en el análisis de variables estratégicas de sectores de la población objetivo. Estos cambios son estudiados en diferentes momentos del tiempo durante el análisis de eficacia y eficiencia. Para la toma de decisiones, los impactos se describen sobre los efectos esperados y no esperados que la norma está generando como se explica a continuación:

- Impacto presupuestal: incide en el cálculo del desarrollo económico que ha tenido el entorno en materia de la ley.
- Impacto social: revisa los contrastes que ha tenido la sociedad, y el desarrollo alcanzado por los individuos gracias a la implementación normativa.
- Impacto administrativo: analiza la creación de estructuras administrativas u organizacionales y sus efectos o causas en el cumplimiento del marco normativo.

Determinación de la línea base

Se conoce como línea base al valor del indicador que se fija como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento. Una vez definido, es necesario conocer la situación actual del objetivo mediante cada uno de sus indicadores. Para eso, se deben seleccionar los indicadores de contexto que formarán parte de la línea base, porque este punto es esencial para la evaluación de impacto en el futuro. Se puede complementar el análisis utilizando la línea base para pro-

nosticar qué ocurriría si no se cumple el objetivo previsto, o si no ocurren otros factores que puedan afectar a la situación de partida, por ejemplo.

Medición del impacto

En una evaluación regulatoria no es suficiente conocer si un régimen regulatorio dado ha alcanzado su meta o ha generado ciertos beneficios. Es de suma importancia conocer la magnitud de los resultados de la implementación legislativa, para interpretar si estos pueden ser alcanzados en el futuro al adoptar modificaciones o utilizar instrumentos alternativos. El mayor reto para la medición del impacto es contar con los datos reales sobre las situaciones previas a la ley, sobre todo la situación más cercana al momento de realizar la evaluación, para así contrastar los cambios. Esto puede proporcionar un fundamento rastreable para analizar de qué forma las variaciones podrían haber hecho la diferencia en el pasado.

Una técnica útil para comprender los contrastes es evaluar comparativamente las regulaciones locales con aquellas que se encuentran en otras jurisdicciones que abordan el mismo tema de política pública, pero estén utilizando enfoques alternativos. Las jurisdicciones más útiles para fines de la evaluación comparativa serán aquellas donde los objetivos de política pública y las estructuras institucionales amplias tengan similitudes con las locales. Por lo tanto, esta es una técnica adecuada para los sistemas federales gubernamentales y el nivel de gobierno local.

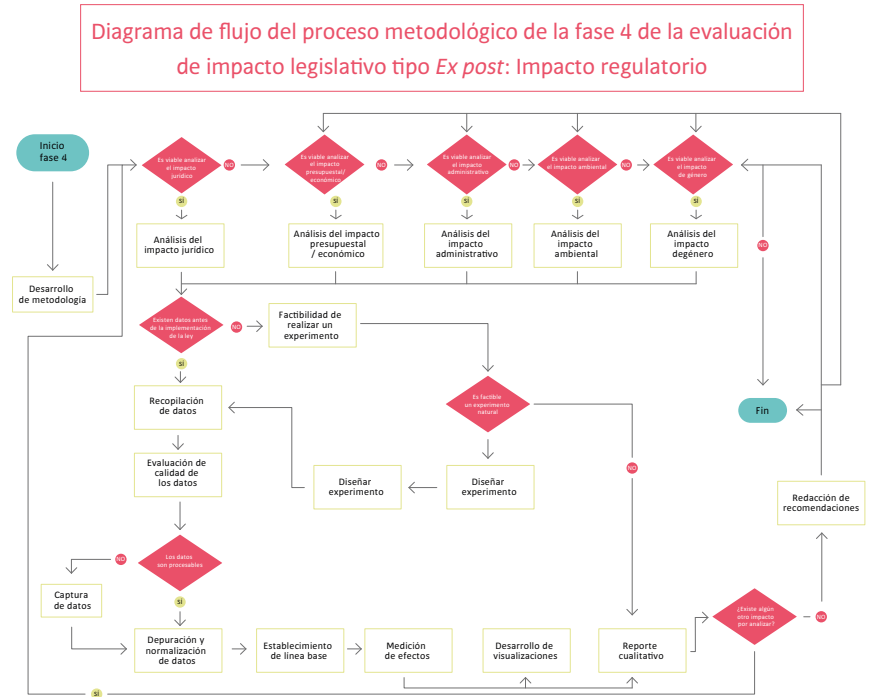
Otras técnicas para la medición del impacto son sobre la construcción gráfica de una línea base que precede a los cambios de la ley, en contraste con el punto más actual del estado que guarde cada variable de indicador del impacto. Estas variables deben estar bien correlacionadas para poder argumentar la afirmación o la negación de alguna hipótesis sobre el efecto normativo. La diferencia entre la línea base y el contrapunto será el grado de impacto.

Por otra parte, siempre existe la posibilidad de construir una teoría del cambio a raíz de cualquier intervención. Para esto se plantea una hipótesis con los objetivos que planteaba la ley, las medidas que se tomaron y si estas aportaron o diluyeron los resultados de la norma.

Descripción de la teoría del cambio

Esto consiste en hacer un ejercicio reflexivo sobre la cadena causal de una intervención. Esto tiene gran utilidad para determinar las potenciales variables de impacto, ya que permite pensar estructuralmente en los potenciales resultados en función de las acciones o componentes incluidos en la iniciativa. Quienes promueven una política pública poseen unas creencias acerca de por qué las acciones propuestas mejorarán los problemas a abordar. Esta etapa trata de asegurar si estas creencias están fundamentadas en la buena práctica sobre el tema en cuestión, o en evidencias científicas o empíricas.

La siguiente ilustración muestra el diagrama de proceso que considera todo lo descrito hasta este punto.



Fuente: elaboración propia

Evaluación de Impacto Legislativo. Manual para la evaluación del impacto legislativo en la modalidad Ex post. Transparencia Mexicana y Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. México, 2022

Ilustración 8. Diagrama de flujo del proceso metodológico de la Fase 4

Fase 5: Análisis para la creación de acciones legislativas

Este análisis se debe realizar objetivamente sobre la oportunidad y la necesidad de crear, modificar, derogar, abrogar o formular un punto de acuerdo referente a un decreto o ley existente.

Interpretación de conclusiones de las fases previas

En este apartado se da vista de manera juiciosa a cada una de las conclusiones derivadas de las fases previas, lo cual nos permite generar criterios objetivos para la viabilidad jurídica del decreto o la ley en cuestión. Lo anterior nos otorgará elementos técnicos legislativos para la formulación de cursos de acción.

Formulación de cursos de acción

A partir de la interpretación de conclusiones en fases previas, se sugiere realizar un listado de todos aquellos tópicos que permitan generar cursos de acción de manera fundamentada, motivada y apegada a criterios de relevancia y asequibilidad.

Categorización de los cursos de acción

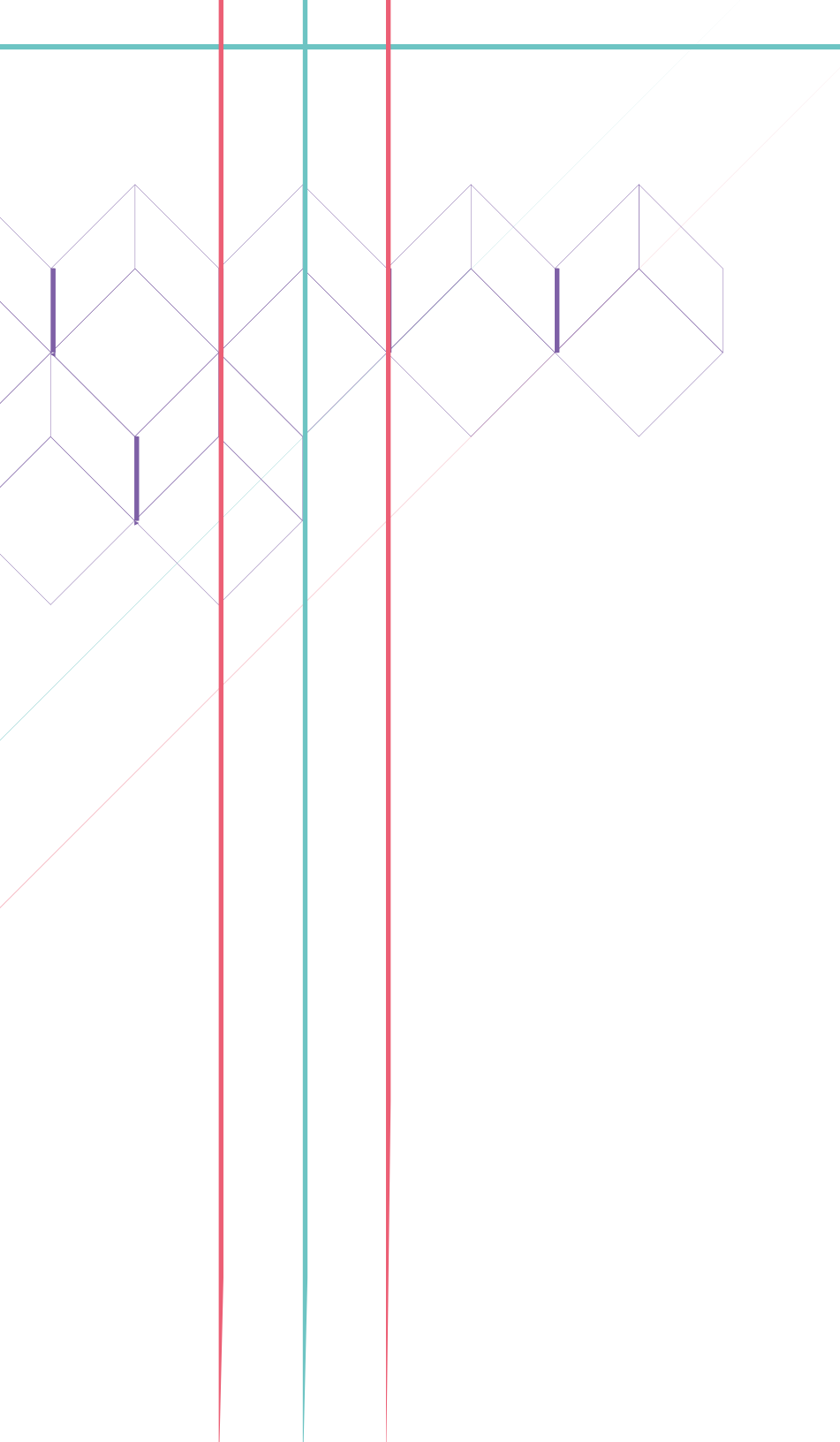
Una vez establecidos los cursos de acción, se sugiere clasificarlos en función del tipo de acción legislativa por realizar. Estas pueden ser:

- Adiciones: acción en la que se agrega un texto a la ley referente a un tema específico.
- Reformas: acción mediante la cual se solicita dar un cambio para mejorar, modificar o enmendar.
- Derogaciones: acción donde se refiere la supresión de una disposición en concreto. Es decir, se trata de la eliminación de algún pasaje de la ley o decreto.
- Abrogaciones: acción que tiene por objetivo dejar sin efecto una ley o los preceptos legales en ella contenidos. Abarca la totalidad de un texto legal.
- Puntos de acuerdo: acción que permite establecer la postura

política, económica, social o cultural en asuntos de interés público que, por su naturaleza, no requieren sanción, promulgación o publicación.

Propuesta de acciones legislativas

Una vez categorizadas las acciones legislativas, se redacta un texto informativo, donde se describan las propuestas de acciones que serán entregadas a los órganos legislativos con el fin de que tomen las decisiones que consideren oportunas para el ejercicio parlamentario.



Glosario

Abrogación: Acción de abolir, derogar.

Agenda: Relación ordenada de asuntos, compromisos o quehaceres de una persona o de una organización en un período determinado.

Armonización: Poner en armonía; hacer que se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin.

Artículo transitorio: Se refiere a la disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud del mismo.

Auge: Período o momento de mayor elevación o intensidad de un proceso o estado de cosas.

COFEMER: Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

CONAMER: Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

Convencionalidad: Cualidad que resulta o se establece en virtud de precedentes o de costumbre.

Decreto: Decisión de un gobernante, o de una autoridad, tribunal o juez, sobre la materia o el negocio en que tengan competencia.

Deroga: Dejar sin efecto una norma vigente.

Eficacia: Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

Eficiencia: Capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos.

Ex post: Es una locución latina que significa «después del hecho».

Factibilidad: Que se puede hacer.

Gobernanza: Forma de gobernar, especialmente si es eficaz y adecuada a los fines que se persiguen.

Hipótesis: Suposición de algo posible o imposible para sacar de ello una consecuencia.

Indexa: Registrar ordenadamente datos e informaciones para elaborar su índice.

Instituciones públicas: Son unidades económicas dedicadas a la prestación de servicios por parte de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal o municipal). Incluye al poder judicial, al poder legislativo, a las instituciones autónomas de educación superior; así como otras de interés público y de carácter no educativo, y cualquier otra institución que opere con fondos o patrimonio públicos.

Manual: Libro que compendia lo más sustancial de una materia.

Marco normativo: Conjunto general de normas, criterios, lineamientos y sistemas que establecen la forma en la que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el proceso de programación o presupuestación.

Metodológicos: Conjunto de métodos que se siguen en una investigación científica o en una exposición doctrinal.

MIR: Manifestación de Impacto Regulatorio.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Organismos autónomos: Se trata de organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración, pero que se gestionan de forma independiente.

Organismos paraestatales: Es un organismo que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública.

Órganos descentralizados: Son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.

Parlamentario: Perteneciente a la cámara o asamblea legislativa, nacional o regional.

Promulgar: Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.

Sectoriales: Perteneciente o relativo a un sector (o parte de una colectividad con caracteres peculiares).

Sistémico: Un conjunto ordenado o estructurado de principios o elementos que se relacionan entre sí.

Trazabilidad: Propiedad de un resultado de medida que permite relacionarlo con una referencia superior mediante una cadena documentada de calibraciones.

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Etapas de evaluación de impacto legislativo *Ex post*

Ilustración 2. Acciones por etapa de la evaluación de impacto legislativo tipo *Ex post*

Ilustración 3. Proceso de evaluación legislativa

Ilustración 4. Diagrama del proceso de evaluación *Ex post*

Ilustración 5. Diagrama de flujo del proceso metodológico de la Fase 1

Ilustración 6. Diagrama de flujo del proceso metodológico de la Fase 2

Ilustración 7. Diagrama de flujo del proceso metodológico de la Fase 3

Ilustración 8. Diagrama de flujo del proceso metodológico de la Fase 4

Índice de tablas

Tabla 1. Enfoques recomendados para orientar el proceso de evaluación legislativa *Ex post*

Tabla 2. Ámbitos de desempeño para los indicadores

Tabla 3. Recomendación de tipos de indicadores por objetivos

Tabla 4. Gráficos sugeridos por meta propuesta

Referencias

Banco de Desarrollo de América Latina. (29 de enero de 2018). Obtenido de *Banco de Desarrollo de América Latina*: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/01/3-herra-mientas-que-facilitan-el-diseno-de-una-evaluacion-de-impacto/>

Caballero, José Antonio. (26 de abril de 2015). Obtenido de *Enciclopedia Jurídica Online*: <https://mexico.leyderecho.org/control-de-legalidad/>

Centro de Innovación Social de Alto Impacto de Jalisco. (2021). Obtenido de *CISAI*: <https://cisai.iteso.mx/que-es-impacto/>

Comisión Federal de Mejora Regulatoria. (23 de noviembre de 2012). Obtenido de *Diario Oficial de la Federación*: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5279502

Congreso del Estado de Guanajuato. (2022). *Guía de evaluación ex ante*. Guanajuato: Congreso del Estado de Guanajuato.

ES IMPACT. (2021). Obtenido de *ES IMPACT*: <https://www.esimpact.org/impacto-social/>

Garita, Arturo (2015). Armonización normativa. Ciudad de México. Instituto Andaluz de Administración Pública. (2017). *Guía de evaluación ex ante de políticas públicas*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Indicators of Regulatory Management Systems*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *Análisis ex post de la regulación: prácticas y lecciones de países de la OCDE*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *La evaluación de las leyes en Chile*. Santiago de Chile: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Puente, Claudia. (17 de marzo de 2021). Obtenido de *Foro Jurídico*: <https://forojuridico.mx/la-importancia-de-la-tecnica-legislativa/>

SAP Analytics Cloud. (2021). *Data Visualization Handbook*. SAP Analytics Cloud.

En Transparencia Mexicana creemos en el conocimiento vivo y colectivo. Queremos tu retroalimentación, comentarios y preguntas. Conversa con nosotros a través de nuestros distintos canales de comunicación y redes sociales:

Transparencia Mexicana

Sitio web: www.tm.org.mx

Facebook: @TransparenciaMexicana

Twitter: @IntegridadMx

Telegram: @IntegridadMx

Instagram: @transparencia_mexicana

Whatsapp: (+52) 5525292740

Poder Legislativo del Estado de Guanajuato

Sitio web: www.congresogto.gob.mx

Facebook: @congresogto

Twitter: @congresogto

Instagram: @congresogto

TikTok: @congresogto

Whatsapp: 4731405555

Teléfono: 8002372266

