Análisis de la calidad de las iniciativas de la septuagésima cuarta legislatura del Congreso del estado de Nuevo León

Xóchitl A. Arango Morales

Diego Cristóbal Rodríguez Rodríguez

Rogelio López Sánchez

xochitl.arangomr@uanl.edu.mx

UANL, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Eje Temático: Estudios Legislativos y Poderes Ejecutivos

Resumen

En el presente estudio se realizó un análisis de evaluación de la calidad de las minutas legislativas de los partidos políticos que integraron la septuagésima cuarta legislatura del Congreso del estado de Nuevo León, lo anterior, con el objetivo de identificar si dichos documentos cumplen con un mínimo de requerimientos en su elaboración a partir de una rúbrica, integrada por diez variables que miden la calidad de las iniciativas, se observó en los resultados de manera clara que la tendencia de los partidos políticos es la misma en la elaboración, lo cual plantea la baja calidad de las iniciativas elaboradas en el congreso local del estado de Nuevo León.

Palabras clave: Calidad legislativa, congreso de Nuevo León, minutas legislativas.

Introducción

En el presente estudio se realizó un análisis de la calidad de las minutas legislativas, dichas minutas fueron elaboradas por los diferentes grupos parlamentarios de la septuagésima cuarta legislatura del estado de Nuevo León.

El objetivo de dicho estudio es monitorear el desempeño del Congreso del estado de Nuevo León, ya que el análisis como el aquí realizado no se habían llevado a cabo en la historia del Congreso local. La rúbrica utilizada para la revisión de las iniciativas fue generada por el Observatorio Legislativo de la Universidad Jesuita de Guadalajara, la cual está integrada por 10 indicadores, dicho análisis se llevó a cabo por parte de quienes escriben, con el apoyo de estudiantes de nivel licenciatura y maestría de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL.

Primero se abordarán los antecedentes de la calidad de las iniciativas, identificados en fuentes secundarias de información, posteriormente se explicará la metodología que se utilizó para dicho a análisis, también se presentaran los resultados del estudio, particularmente de las variables que no fueron identificadas para la elaboración de las iniciativas, así como los resultados de un comparativo por bancada partidista.

Finalmente, se darán algunas acotaciones como conclusiones, las cuales se convierten en recomendaciones para las bancadas partidistas, para cerrar con la bibliografía utilizada en dicho análisis.

Antecedentes legislativos de la calidad de las iniciativas

La principal función del Poder Legislativo se basa en la generación de normas, ya sea una Reforma o una Derogación, las cuales constan de una serie de pasos en su construcción, por lo anterior, en todo Estado basado en la democracia, le encarga al Poder Legislativo la facultad y obligación de construir las disposiciones normativas que han de regir su dinámica jurídica e institucional.

Son variados los factores que intervienen en el procedimiento legislativo, desde su integración hasta el tipo de gobierno en el que se desempeña, por lo cual, el procedimiento legislativo es conceptualizado como “la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”, lo anterior, de acuerdo con Carbonell (2005).

Como la mayoría de las definiciones al respecto, son complementarias, y la generalidad de ellas incorporan tres elementos imprescindibles en el procedimiento legislativo:

- es una serie de pasos, fases o actos;
- realizados por entes estatales, facultados para ello; y,
- la finalidad es crear (reformar o derogar, en su caso) una ley.

Dentro del procedimiento legislativo, cabe distinguir (teóricamente) en nuestro país dos modalidades de acuerdo a Ochoa Campos (1973, p.185):

- Extraordinario. Implantado para modificar la Constitución, establecido, en el caso de México, en el artículo 135 de nuestra Carta Magna. Para la reforma de la Constitución General son indispensables requisitos adicionales a los necesarios para reformar una ley ordinaria, como son: *quórum* calificado –voto de las dos terceras partes de los individuos presentes–, y ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.
- Ordinario. A través de éste se modifican las leyes secundarias, entendiendo por éstas, a las reglamentarias o derivadas de las normas constitucionales. En nuestro país, el procedimiento ordinario de creación de leyes está regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución General, además de las disposiciones establecidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Reglamento).

En cuanto a las etapas que integran el procedimiento legislativo, se identifican algunas discrepancias entre los teóricos, en donde Ortiz y Trejo (2005) incorporan dos etapas más: la preparación del proyecto de ley, y la dictaminación, sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en señalar las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia, aunque cabe anotar que esta última no es regulada por el artículo 72 de la Constitución Mexicana.

Además, como lo señala Santiago Campos (2008), dentro del procedimiento legislativo existen dos momentos: el legislativo, desarrollado por el órgano legislativo, y que concluye con la aprobación o rechazo del proyecto de ley; mientras tanto, en el segundo, es necesaria la participación del Ejecutivo, pues la sanción, promulgación y publicación deben ser realizadas por éste.

Evaluación legislativa

La evaluación legislativa como lo establece Oelckers, se puede dar en cualquier etapa del proceso legislativo, y de forma precisa establece que la "tarea que puede arrojar información apropiada para perfeccionar la normativa propuesta en atención a los fines declarados por sus patrocinadores. En fin, la evaluación legislativa puede servir también para valorar el grado de éxito de una legislación ya en aplicación". (p. 441).

Lo anterior expuesto, plantea la importancia de analizar y estudiar sistemas de comprobación, pruebas y valoración de las normas, sobre todo antes de que estas entren en vigor, como lo plasma Oelckers, de tal manera que se identifiquen los debilidades y áreas de oportunidad del trabajo plasmado en la minuta, al respecto nos dice:

> Hoy en día que cada vez es muy difícil determinar los efectos de la ley, debido a la complejidad de las relaciones que dominan todos los ámbitos de la vida humana, pero también hay que considerar lo grave que resultaría reparar los efectos de una legislación que no ha tomado en cuenta el gasto que engendraría su puesta en marcha. Para imaginarlo basta sólo contemplar las normas que establecen prestaciones que no alcanzan un nivel satisfactorio para el ciudadano, las que permiten actividades deficientemente controladas y lesivas para el medio ambiente, las que permiten fuentes de energía que constituyen un riesgo inminente para personas y bienes. Para evitar estas situaciones es justamente necesario buscar medios e instrumentos para elevar la calidad de las normas. (1998, p. 442).

Dado lo anterior, la evaluación de minutas legislativas, es una acción fundamental que debe ser considerada dentro del análisis y evaluación legislativa, ya que esta es una de varias acciones que permite medir el trabajo legislativo, al respecto Arango y Cuevas establece “El poder legislativo es el máximo ordenamiento en la elaboración de leyes, leyes que protegen a los ciudadanos en el desarrollo de la convivencia misma, es por eso que se debe establecer a la evaluación legislativa como uno de los procesos más importantes a los que deberá ser sometido el trabajo legislativo” (2012, p. 2).

Abordar la evaluación legislativa es con el objetivo de identificar la efectividad de las acciones que realizan los legisladores, es decir, los efectos derivados de una determinada acción, tal como se menciona a continuación.

> La evaluación legislativa pretende determinar si un instrumento jurídico es eficaz para el cumplimiento de los fines que se propone. La importancia de la evaluación legislativa radica es que esta no solo prevé la funcionalidad que mide la eficacia de las leyes ya en la práctica, también porque con ello se evita que se implementen políticas públicas formuladas sin la debida deliberación parlamentaria, (Arango y Cuevas, 2012. p. 2).

Ejemplo de buena práctica regulatoria ha sido la llevada a cabo en países europeos, quienes han implantado un análisis de impacto legislativo, conocido como RIA (Regulatory Impact Analysis), Karpen citado en Cobos no menciona que, este es un método empleado que valora los costos y consecuencias de la promulgación de cada ley, lo significativo de RIA es que debe abarcar la exante y la expost. (2016, p.21).

Es pertinente aclara que la evaluación de las actividades legislativas particularmente de las iniciativas no resuelve propiamente los problemas sociales, pero la importancia recae en quienes elaboran dichos documentos, por lo que quienes las elaboran deben preferentemente tener experiencia y/o capacitación en su elaboración no solo de forma también de fondo, con todos los elementos de redacción, diseño, análisis etc. que estas requieren, siendo la evaluación de

iniciativas solo una variable de las tantas que se deben evaluar dentro de las actividades que realizan los legisladores, tanto de forma cuantitativa como de forma cualitativa.

Las evaluaciones están formado parte sistemática de sector público, el cual debe ser naturalizado con el firme propósito de buscar la mejora de la acción que se evalúa, razón de ser del presente estudio.

Metodología del estudio

Es por lo antes expuesto que se plantea la pregunta, ¿Las iniciativas planteadas por los legisladores, cumplen con los requisitos mínimos en su elaboración?, buscando a través del presente estudio darle respuesta a dicha pregunta. El objetivo de la presente propuesta es identificar el nivel de cumplimiento de las bancadas partidistas, en la elaboración de las iniciativas legislativas a partir de una rúbrica.

En el presente estudio, se analizaron 617 iniciativas de ley propuestas por los diputados que conforman el H. Congreso del estado de Nuevo León en su LXXIV legislatura (2015-2018). Durante este lapso se fungió para que los diversos diputados, de los múltiples partidos, reformaran y adicionaran las iniciativas de ley propuestas respectivamente, en base a los reglamentos internos y leyes del estado de Nuevo León, así también, la Carta Magna, sin violar el principio de inviolabilidad de la Constitución Mexicana.

La rúbrica utilizada fue construida por el Observatorio Legislativo de la Universidad Jesuita de Guadalajara (ITESO), el cual se evalúa a través de diez indicadores, los indicadores se describen a continuación.

1. *Claridad y técnica legislativa*: La redacción de la iniciativa debe ser clara, sencilla, breve, concreta y accesible para la mayoría de la población, por lo que no debe usar lenguaje especializado de ningún tipo; además, debe respetar las reglas ortográficas y de sintaxis del español, y no usar abreviaturas, palabras o conceptos entre paréntesis, siglas y sinónimos.

2. *Integración al sistema jurídico (incluye derechos humanos):* Se explica en el texto de la iniciativa de ley por qué no contradice otras leyes existentes, o si las contradice, entonces indica cuáles son las reformas o adiciones que habrá que hacer a las leyes para que la propuesta pueda cumplir sus objetivos. Además, debe enunciar claramente qué derechos humanos pretende hacer efectivos, con base en lo que se estipula en los pactos, convenciones y protocolos facultativos de derechos humanos aplicables.

3. *Medios de garantía:* La iniciativa debe prever claramente qué incentivos o sanciones se pretenden aplicar a la población objetivo de la ley, así como quienes tendrán facultades para sancionar y el procedimiento que deberán seguir; también deberá indicar de qué manera se resolverán los conflictos en la interpretación de la ley propuesta, y quién tendrá la autoridad para resolverlos y cómo deberá hacerlo.

4. *Relevancia pública de los cambios planteados*: La iniciativa debe plantear cambios que mejoren la calidad de las leyes, o el desempeño de las organizaciones o instituciones públicas.

1). Que exista una demanda por parte de grupos sociales determinados en lo referente a los beneficios o cargas que reciben por ser parte de la sociedad

2). Que se haya debatido públicamente la pertinencia de la demanda, y

3). Que exista un conflicto entre grupos sociales organizados y autoridades debido a esa demanda.

En cuanto al desempeño de un organismo público, pueden hacerse:

a. Cambios en su nivel de autonomía política, financiera, técnica, o de gestión.

b. Cambios en su tipo, por ejemplo: pasar de desconcentrado a descentralizado o autónomo

c. Modificaciones a las reglas para nombrar o destituir a sus titulares, y la forma en que se integra dicha titularidad (individual o colectiva; solo funcionarios, solo ciudadanos, o mixta).

d. Cambios en el tipo y nivel de influencia que ejerce sobre sus sujetos obligados.

e. Alteraciones de lo que el organismo puede hacer, es decir la ampliación o reducción de su competencia legal y sus capacidades de actuación.

f. El monto y la forma en que se le asignan presupuesto y otros recursos

g. El nivel legal del instrumento que le da vida: Constitución, Ley o Reglamento.

5. *Fundamentación de las iniciativas:* La propuesta debe basarse en una relación causa-efecto plausible, sustentada en la opinión de los posibles afectados por la ley propuesta y en la de expertos en el tema, y, obviamente, la propuesta debe ser congruente con la relación causa-efecto encontrada.

6. *Identificación de grupos objetivos y beneficiarios:* La iniciativa de ley debe identificar clara y explícitamente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición, y quiénes se prevén que se beneficien de ello.

7. *Previsión de la evaluación de cumplimiento de objetivos:* La propia iniciativa debe definir objetivos específicos (redactados en forma de resultados) y plazos para cumplirlos. También debe prever la metodología para evaluar el cumplimiento de los objetivos, y las posibles consecuencias no deseadas de la aplicación de la ley propuesta.

8. *Análisis de costo-efectividad:* Se debe incluir un análisis de costo-efectividad que incluya: a) el costo y beneficio monetarios que se prevén; b) la valoración social de los posibles resultados; c) el costo-beneficio que pudieran tener otras alternativas; d) los efectos directos, indirectos y secundarios que se pudieran derivar de la aplicación de la ley propuesta; e) los costos no medibles; y, f) los efectos en la distribución en el reparto de cargas y beneficios entre los diversos sectores de la sociedad.

9. *Viabilidad presupuestal:* La iniciativa debe prever qué presupuesto se requeriría para que se pueda aplicar la ley propuesta, y además debe indicar como se

conseguirían y aplicarían esos recursos. En el caso de que para aplicar la ley propuesta no haga falta modificar notoriamente el presupuesto público, se debe explicar el porqué.

10. *Análisis de impacto regulatorio:* La iniciativa debería incluir un estudio en el que quede claro que hay más ventajas que desventajas para la sociedad si se aplica la ley propuesta que si se dejan las cosas como están. Ese estudio tendría que tener un análisis científico sobre la manera en que pueden reaccionar los grupos sociales que recibirían los beneficios o las cargas de la aplicación de la ley propuesta, y si esa reacción podría bastar para que la ley se aplicara o se dejara sin efecto.

En los indicadores descritos con anterioridad fueron aplicados en la evaluación de las minutas de los siguientes partidos políticos, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista, Partido Movimiento Ciudadano, Partido Nueva Alianza, cabe señalar que únicamente se tomó en cuenta las iniciativas presentadas por los partidos políticos, dejando afuera las iniciativas planteadas por los diputados independientes, iniciativas del ejecutivo, iniciativas ciudadanas y de los diputados sin partido, debido a que este no era el objetivo de la investigación, únicamente se buscó valorar la calidad de desempeño de los legisladores partidistas.

El procedimiento para realizar la clasificación de las minutas fue a través de la asignación de un semáforo de colores, en donde se asignaba el rango de color rojo cuando la iniciativa no cumplía las expectativas del indicador y por tanto su valor era 0, el rango de color amarillo significó que la iniciativa cumple con parte de las expectativas del indicador, más sin embargo se pueden mejorar y por tanto su valor es 5, y por último el rango de color verde, quiere decir que la iniciativa cumple en su totalidad con las expectativas del indicador y por tanto su valor es de 10.

La metodología aplicada es mixta partiendo de un análisis cualitativo, ya que de manera inicial consistió primero analizar y evaluar una por una las iniciativas por partido, que cumpliesen con cada uno de los indicadores previamente mencionados, es decir, cada iniciativa constaba de 10 puntos a calificar por indicador, para sumar un total de 100 puntos por cada una. La segunda fase del

análisis fue cuantitativa ya que se examinaron los datos de forma numérica, contabilizándose el porcentaje de cumplimiento.

Las iniciativas fueron elaboradas por un total de 37 diputados, 16 legisladores del PRI, 16 del PAN, 2 de Movimiento Ciudadano, 1 de Nueva Alianza, 1 del PT, y 1 del Partido Verde PVEM.

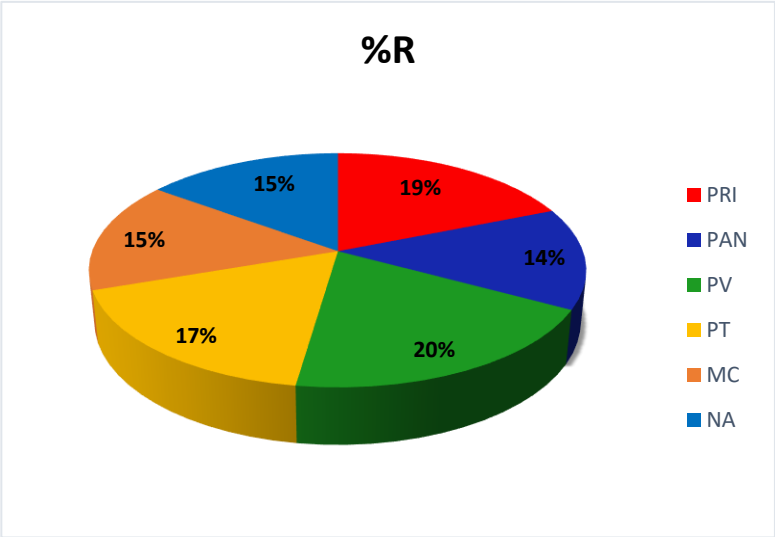
Análisis de resultados

En términos generales durante el análisis cualitativo, se identificaron una serie de situaciones las cuales se mencionaran a continuación, algunas iniciativas se repetían en la redacción, particularmente en los fundamentos y antecedentes en la parte de la exposición de motivos que cada iniciativa contiene., también se identificó que algunos expedientes no se encontraron en la página oficial del Congreso del estado de Nuevo León, y algunas iniciativas correspondientes a determinado partido político se encontraban en el espacio de otro partido político.

En términos generales los partidos políticos en la elaboración de las iniciativas y siguiendo con los indicadores de la rúbrica, todos cumplen con los indicadores 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 pero en donde se identificó un déficit de calidad en el cumplimiento es en los indicadores 7, 8, 9 y 10.

Como resultado del estudio cuantitativo, a continuación, se enlistan los porcentajes obtenidos en los indicadores con menor cumplimiento, los cuales son los indicadores 8, 9, y 10 es decir, el cumplimiento en el “análisis de costo efectividad” fue en promedio de 15 % por parte de los partidos políticos.

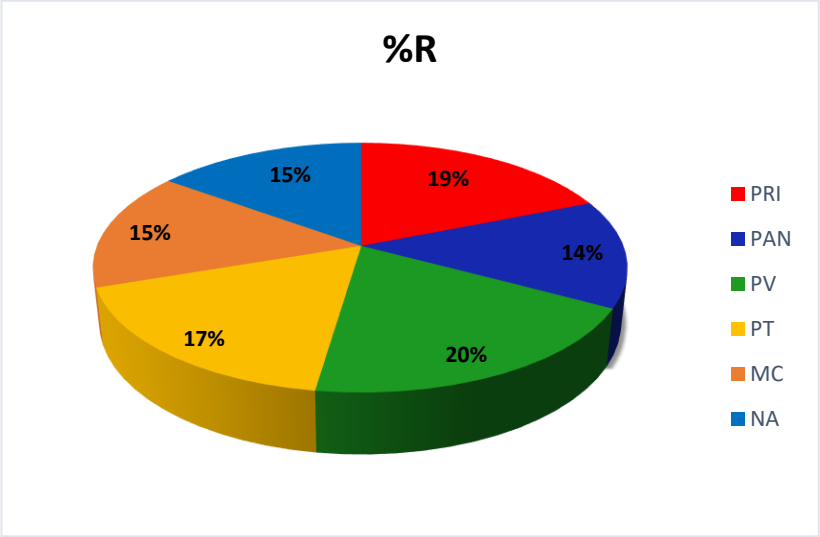
Grafica 1: Variable - Costo-Efectividad



Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/.

Como se aprecia en la gráfica anterior, el partido que cumple con el mayor porcentaje de cumplimiento del indicador número 8 “costo-efectividad” es el Partido Verde, mientras que el que menos cumple es el Partido Acción Nacional.

Gráfica 2: Variable – Viabilidad Presupuestal

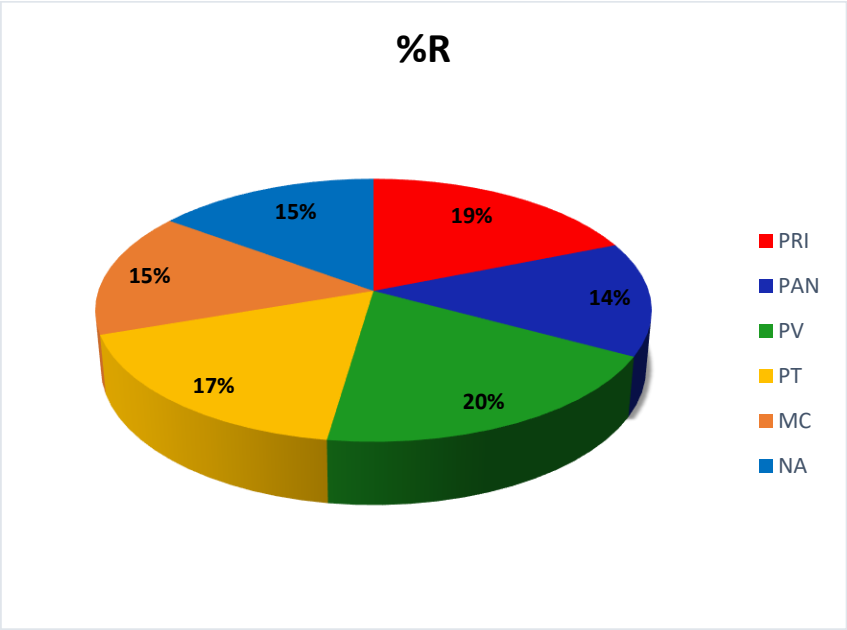


Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/

El segundo indicador con mayor número de incumplimiento por parte de los partidos políticos, es el número 9 “viabilidad presupuestal”, y en la gráfica se puede apreciar nuevamente que el partido que alcanza un mayor cumplimiento es el Partido verde con únicamente un 20 % mientras que el que menos cumple en el Partido Acción Nacional.

En la gráfica número 3 de “impacto regulatorio”, se observa la misma tendencia que las dos graficas anteriores, el partido político que mayor cumplimiento genera en la elaboración de iniciativas es el Partido verde, mientras que el que menos cumplió es el Partido Acción Nacional, tal como se visualiza a continuación.

Gráfica 3: Variable - Impacto Regulatorio

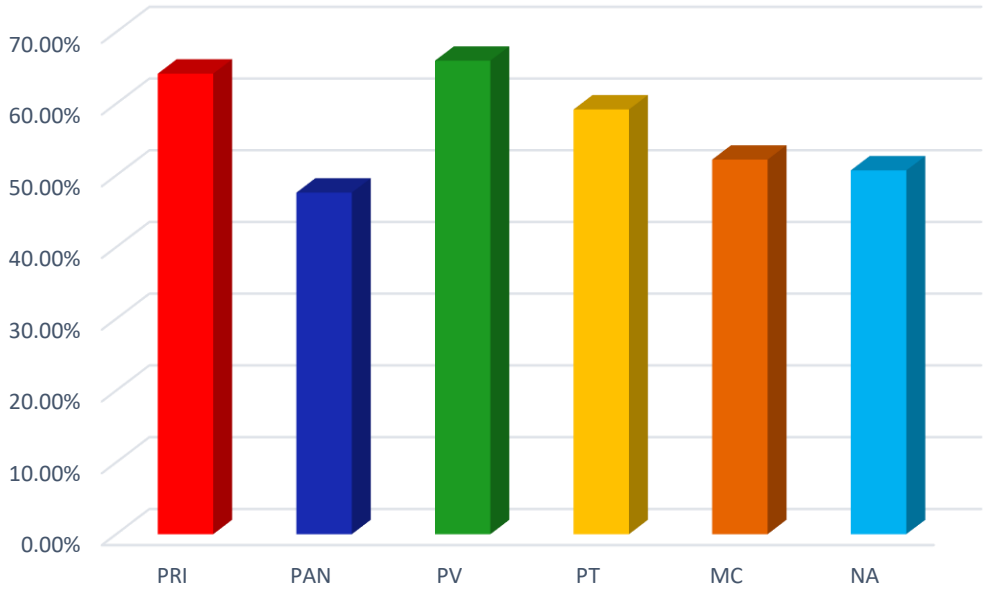


Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/.

La última gráfica que se muestra a continuación es una gráfica comparativa de la evaluación promedio de cada partido político, en ella se aprecia el partido mejor evaluado de la septuagésima cuarta legislatura del Congreso local del estado de Nuevo León, fue el Partido Verde seguido del Partido Revolucionario Institucional y el Partido del Trabajo y el partido que obtuvo la calificación más baja fue el Partido

Acción Nacional, seguido de Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano, ver grafica número 4.

Gráfica 4: Comparativo de evaluación entre Partidos Políticos



Fuente: Elaboración propia con datos de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/.

No obstante, el propósito de esta investigación es analizar y evaluar el desempeño ejercido por los múltiples diputados partidistas a través de la elaboración de iniciativas, en cada uno de los proyectos políticos se defiende una visión específica en torno a la ciudadanía y los derechos. Las iniciativas presentadas por el PT apuestan por una política social y bien común, mayoritariamente del sector de salud. Mientras que el partido verde apoya una política ambiental y de desarrollo urbano. Los partidos PRI, PAN y Movimiento Ciudadano enfocados en una política de ámbito gubernamental y social. Mientras que el partido Nueva Alianza se enfocó en una política dirigida a los derechos humanos y la educación.

Conclusiones

De acuerdo con la evaluación de las iniciativas de la LXXIV Septuagésima cuarta legislatura del Congreso del estado de Nuevo León, en la cual se obtuvo una evaluación promedio del congreso de 56.6%, se identificó que el partido que generó un mayor cumplimiento fue el Partido verde, análisis de futuras investigaciones seria identificar a que se deben los resultados identificados en el presente análisis, particularmente en términos cualitativos.

Así también, el partido que en menor medida cumple con los indicadores de calidad planteados en la rúbrica es el Partido Acción Nacional., dado lo anterior se emiten algunas recomendaciones al respecto.

- Para cumplir con la calidad de las iniciativas es pertinente que se incluya en su elaboración de las iniciativas las variables siguientes: 7. Previsión de la evaluación de cumplimiento de objetivos, 8. Análisis de costo-efectividad, 9. Viabilidad presupuestal, y 10. Análisis de impacto regulatorio.

- Por otro lado, también se recomienda la profesionalización de los asesores de los legisladores para que, mediante este conocimiento, les permita generar iniciativas de calidad buscando que dichas iniciativas que se convierten en leyes generen un mayor impacto en la sociedad.

- Continuar con la práctica de -Parlamento abierto- ya que a través de esta estarán vinculadas a los elementos que harán de las iniciativas productos de calidad.

En pertinente continuar con el análisis de las iniciativas, ya que de esta manera se podrá identificar la calidad no solo de lo que debe contener el documento para que la iniciativa sea una propuesta completa; otra propuesta que plantea el presente estudio es darle seguimiento a dichas iniciativas para analizar el impacto que estas generan en la sociedad.

Los representantes de la sociedad civil (legisladores), deben ser promotores de las evaluaciones ya que estas nos permiten mejorar el trabajo legislativo, buscando así incidir de forma significativa en las acciones que realizan como legisladores.

Bibliografía

Arango, M. X. y Cuevas, P, V. (2012). Importancia de la rendición de cuentas como mecanismo para accesar la evaluación legislativa en el sistema parlamentario en México. Congreso REDIPAL (Virtual V). Red de Investigadores parlamentarios en Línea REDIPAL. Recuperado de: http://eprints.uanl.mx/6148/1/4.%20REDIPAL%20-%202012%20%28Xoch%29.pdf

Cobos, C.A.P. (2016). La evaluación legislativa y la credibilidad social en el quehacer parlamentario. Recuperado de: C:/Users/xochitl.arangom/Downloads/Dialnet-LaEvaluacionLegislativaYLaCredibilidadSocialEnElQu-631

Carbonell, Miguel (coord.), (2005). *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, p. 756.

Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, (2005). *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, pp.107 y 148.

Oelckers, C. O. (1998). Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley. Revista de derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XIX. Recuperado de: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/AC13C4A84EF9AEA3052578CE006A6872/$FILE/427-1612-1-PB.pdf

Pérez, A. (2013). *Evaluación de Iniciativas de Ley*. Consultado Septiembre 04, 2018, de Universidad Jesuita de Guadalajara Sitio web: https://www.iteso.mx/web/dsoj/observatorio-legislativo.

Toro Calero, Luis del, *La iniciativa y formación de las leyes*, en Ochoa Campos, Moisés (coord.), (1973). *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Cámara de Diputados, p. 185.

H. Congreso del estado de Nuevo León. (2018). *Iniciativas* Recuperado el: 04 de septiembre de 2018, sitio web: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/