

# Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco

*José de Jesús Ramírez Macías<sup>1</sup>*

Se presenta una experiencia de medición del desempeño legislativo en una legislatura local, basada en un diseño muy particular de agenda legislativa en tanto instrumento de gestión del que se dispone para concretar la acción legislativa. Esta experiencia se vio complementada con un modelo de evaluación del desempeño legislativo, presentado por primera vez para el Congreso del Estado de Jalisco. Una vez obtenidos los primeros resultados de la medición, es interesante constatar la disparidad en el desempeño de los integrantes del grupo parlamentario, lo que permite identificar tres tipos de legislador: *gestor, político y legislador*.

*Palabras clave:* agenda legislativa, congresos locales, evaluación del desempeño, funciones del legislador.

## **Organization, Management and Legislative Agenda for Action. A Performance Evaluation Experience in the State Congress of Jalisco**

This research present a measurement of performance in a local legislature based on a very particular design of legislative agenda, understood as a management tool for concrete legislative action. This experience was complemented with a model of evaluation of legislative

Fecha de recepción: 2 de marzo de 2011.

Fecha de aceptación: 20 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es profesor-investigador en la Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: jramirez@ugto.mx.

performance used for the first time in the local Congress of Jalisco. One has to point out that once obtained the first results of the evaluation,, there was a disparity in the performance of the parliamentary group members, identified as three types of congressmen: managers, politicians and legislators.

Keywords: legislation performance, legislation measurement, legislative agenda, Jalisco local congress.

## Introducción<sup>2</sup>

En medio de la ola de cambios, evoluciones y mutaciones en los procesos y diseños institucionales que condicionan el ejercicio de los poderes públicos (Cotarelo, 1986; Casar y Marván 2002), notamos que aún existe en México un limitado interés por entender y actualizar los dispositivos organizativos y de gestión que influyen en el desempeño del Poder Legislativo,<sup>3</sup> y más escaso es ese interés tratándose de congresos locales.<sup>4</sup> La labor legislativa debe considerar cabalmente las exigencias que ciudadanos y diversos grupos sociales, económico-productivos y políticos han realizado sobre su desempeño, en la gestión de lo que día a día integra la institución de lo cotidiano –entiéndase por esto la representación popular, la expresión de la voz pública y el poner los acentos en lo colectivo (Alcántara, 2005).

<sup>2</sup> El autor agradece el apoyo de la maestra Rosa María Pérez Vargas para sistematizar los complejos contenidos de los reportes de tres años de evaluación del GPAN en la LVIII Legislatura.

<sup>3</sup> Entendemos que parte de esta falta de interés por profundizar en el estudio y análisis de estos espacios se gestó en los años en que éstos se integraban por mayorías absolutas emanadas del mismo partido que el representante del gobierno, y que, por lo mismo, el congreso local no representaba una arena auténtica para la deliberación, el debate y la construcción de políticas y programas (Carbonell, 2002). Esta situación no ha cambiado mucho en varias entidades federativas de nuestro país. Empero, ya desde 1997, en la Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana firmada en Valparaíso, Chile, por representaciones de 20 cuerpos legislativos iberoamericanos, se identificaron diez tópicos centrales que debían considerarse en el diseño y ejecución de los procesos de reforma y modernización institucional de los congresos. Véase al respecto Rodríguez (1999).

<sup>4</sup> Para efectos de este trabajo se utiliza la nomenclatura básica de Congreso para referirnos al Poder Legislativo, asumiendo que remite a la institución representativa y popular dentro de un sistema democrático, republicano y presidencial.

La responsabilidad de legislar se ve así influida por las decisiones de un cúmulo de actores políticos y sociales en un marco institucional, definido pero a la vez contingente y dinámico, pues tanto la condición de generar legislación como la de reformular el marco institucional donde se “juegan” las decisiones de las esferas técnicas y políticas revisten una “carga” de responsabilidad ético-pública. Es aquí donde la medición de los niveles de desempeño legislativo adquiere relevancia, en tanto que es el dispositivo para evaluar los componentes de la triada que supone la labor de un diputado local: *legislar, representar y gestionar*,<sup>5</sup> la cual se desprende del diseño constitucional de las entidades federativas y de la práctica política asociada a las actividades que desde los partidos políticos se desarrollan y que definen en mucho los estilos del desempeño legislativo de los grupos parlamentarios que ahí convergen.<sup>6</sup>

En las siguientes páginas se presenta una experiencia de medición y evaluación del desempeño legislativo de un grupo parlamentario en la LVIII Legislatura en el Congreso del Estado de Jalisco (que comprendió el periodo 2007-2009), basada en un diseño muy particular de

<sup>5</sup> Diversos estudiosos sobre el tema han hecho mención de al menos tres “funciones” sustantivas de los legisladores (Hayek, 1980) que no difieren en mucho de las ya mencionadas; sin embargo, para autores como Berlín (2000) las funciones pueden ser mucho más amplias. Para efectos de este capítulo nos enfocaremos en tres de ellas que adquieren mucha relevancia y sentido en la gestión de lo cotidiano; sin embargo, esta clasificación no pretende ser exhaustiva ya que se trata de un aspecto muy estudiado y por ende complejo (Tosi, 1996) que apenas se constituye como una muestra de las posibilidades en las que pueden estudiarse las funciones de los congresos locales, pues si consideramos en un espectro amplio la naturaleza del poder legislativo, nos remitirían también a la *función constituyente* (en materia de reformas a las constituciones), la *función cuasi-judicial* (al instrumentar las etapas de juicio político, por ejemplo), la *función electoral* (en el nombramiento y selección de las autoridades electorales), la *función electiva* (para sancionar algunos nombramientos de funcionarios) y la *función expresiva* (expresar la voluntad de la nación y la sociedad).

<sup>6</sup> Genéricamente, se denomina *Grupo Parlamentario* a los conglomerados que se forman al interior de los congresos, en los que los diputados procedentes de los diferentes partidos que alcanzaron representación se aglutinan y conforman cuerpos colectivos denominados “grupos”. El Grupo Parlamentario, según la terminología legislativa, es la forma de organización que integran los legisladores de un mismo partido político al interior del pleno para realizar tareas propias del quehacer legislativo (Coordinación Nacional de Diputados Locales, 1997).

agenda legislativa y en un modelo de evaluación del desempeño legislativo presentado por primera vez para el Congreso de Jalisco.

### **¿Qué evaluar en materia de desempeño legislativo? Las funciones de *lo cotidiano* en el legislador**

En la discusión acerca de los sistemas de gobierno y los arreglos institucionales que dan vida a la división de poderes –donde se definen y explican los alcances y las limitaciones de cada uno de ellos–, el Poder Legislativo se asume como un conglomerado de fuerzas políticas cuyas labores cotidianas se circunscriben en tres funciones: *representar, legislar y gestionar*; mismas que, inmersas en la tendencia de rendición de cuentas, la presión por la transparencia y la fiscalización de las decisiones públicas, demandan mayor atención por ser, digámoslo así, las funciones de *lo cotidiano*, ya que enmarcan las posibilidades del desempeño en el día a día, proveyendo el momento-espacio en que la actividad individual de un legislador se puede percibir con mayor nitidez, sin las distorsiones o irrupciones propias que las nociones de *grupo, fracción o asamblea* imponen al desempeño particular de cada legislador.

#### *El legislador: naturaleza, concepto y funciones*

La conformación de un congreso local representa en sí una gran responsabilidad para cada legislador que lo integra, ya sea de mayoría o de representación proporcional, pues reviste una naturaleza en extremo dinámica como instancia representativa de los ciudadanos y de sus funciones institucionales –como, por ejemplo, la del control parlamentario, esencia de las relaciones entre los poderes, pues define casi por sí misma la razón de ser del Poder Legislativo.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En lo que respecta a las funciones del Poder Legislativo, se hace mención principalmente al *poder* como tal, y la literatura le ha concedido ya muchas páginas a las funciones parlamentarias, especialmente en lo que a la función del control se refiere. Para ejemplos, los trabajos del Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (Indetec, 1991, 1994), J.R. Montero (1986), J. García Morillo (2004), Tosi (1996) y Pedroza de la Llave (1996).

Sin embargo, la naturaleza del poder público y del legislador vuelven a cobrar relevancia no sólo desde la perspectiva clásica del “gobierno representativo”,<sup>8</sup> sino también en la ruta de la rendición de cuentas por los actos de los legisladores en ámbitos políticos, sociales y económicos de los espacios locales que afectan el desempeño económico y social de otros actores a través de las funciones ya mencionadas (cuadro 1).

Estas tres funciones son un parámetro viable para identificar variables de medición del desempeño individual y de grupo de los legisladores locales, así como para detectar el equilibrio entre cada una de las funciones en el desempeño de cada diputado, a fin de conocer a mayor profundidad la acción política que ocurre al interior de los congresos locales; dimensionar la trascendencia de sus reglas, incentivos y acuerdos que determinan y moldean la vida pública en los entornos locales; e incluso identificar los “estilos” de cada integrante de un grupo parlamentario en la forma de ejercer la representación política.

### **¿Con qué evaluar? Diseño e integración de una agenda legislativa**

El diseño constitucional de los congresos locales nos otorga pocas pistas de la ruta a seguir para dar lectura al desempeño de los congresos estatales. La literatura se ha concentrado en su naturaleza, en las reglas para tener acceso a la representación, la estructura interna y cuestiones mucho más asociadas a una arquitectura del poder público, dejando de lado instrumentos para su gestión y desempeño.

La definición de mecanismos para su evaluación adquiere mayor relevancia tanto para el ciudadano como para sus instancias de representación (Bañón, 2003). Sin embargo, es necesario identificar pri-

<sup>8</sup> Esta noción, atribuida a John Stuart Mill (1966), hace referencia a que el “significado de gobierno representativo consiste en que todo el pueblo, o una gran parte del mismo, ejerza por medio de los representantes electos por dicho pueblo, el poder supremo en que, según todas las constituciones políticas, en alguien debe residir. Los representantes deben de poseerlo por completo; siempre que les plazca deben controlar las operaciones gubernamentales”.

Cuadro 1  
Funciones de lo cotidiano en los legisladores locales

<p style="text-align: center;"><i>Legislar</i></p>	<p>Es considerada una de las funciones básicas de los diputados. El mandato constitucional y las disposiciones legales del Poder Legislativo así lo establecen:<sup>1</sup> “Legislar significa convertir el mandato de los votantes en leyes, normas jurídicas y administrativas que promuevan el logro de objetivos comunes para mejorar el bienestar de la población”. Es una de las funciones que desde los ejercicios de observación del desempeño de los congresos ha tenido mucho peso, ya que se presenta como uno de los criterios para definir el impacto del Poder Legislativo en el desarrollo de las políticas a seguir por el gobierno. De igual manera, es desde los tópicos de la legislación que se construye un legado legislativo.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Representar</i></p>	<p>Se trata de una de las funciones que recoge la tradición del gobierno representativo, tanto para la historia de México como para la historia de los sistemas políticos. Es un concepto que evoca una multiplicidad de significados (“cuidar los intereses de alguien, sustituir, actuar en lugar de, reflejar las características de algo”) y puede tener un significado de acción,<sup>2</sup> pues representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otro, lo cual puede tener implicaciones en el sistema político. Representar significa cumplir el mandato que los electores delegan en los representantes populares, siendo ésta la esencia del Poder Legislativo, en tanto que sus integrantes, los diputados, se erigen como los depositarios de la soberanía popular. Este reconocimiento lleva implícita la fuente de la legitimidad de las decisiones que en este poder se realizan. A su vez, el ejercicio de la representación significa anteponer los intereses de la colectividad a los intereses individuales.<sup>3</sup> Se trata quizá de la función más abstracta y simbólica de un legislador.</p>

El impulso de acciones desde un espacio regulado y acotado, pero a la vez imbuido de un carácter político y con una asociación directa entre legislar y representar, contrasta con la maleabilidad de la *gestión* que realiza un legislador, entendida ésta como la posibilidad ampliada de incidencia e intervención por parte de un actor, desde su ámbito de responsabilidad, para modificar, tener acceso o solicitar a otro determinadas acciones. Es esta dimensión la que alimenta el sentido de respuesta y compromiso con el ciudadano. Es a través de la *gestión* que se concreta la legitimidad del Poder Legislativo. Es el puente que conecta una idea abstracta de representación y del ejercicio de la voz del representado con una acción pública específica. Esto es, alimentar la idea de que desde el Poder Legislativo se cuenta con la capacidad de resolver problemas.<sup>4</sup> Es desde la acción de *gestionar* recursos, proyectos y en general bienes de satisfacción a necesidades inmediatas de los ciudadanos, que el congreso puede contar con herramientas para responder ante la opinión pública por su desempeño y con ello intentar suplir en cierta medida la ausencia de mecanismos de relación y vinculación con el ciudadano ante una exigencia cada vez mayor de reformulación del propio Congreso.

### *Gestionar*

<sup>1</sup> El Congreso del Estado cuenta con un apartado en la Constitución Política del Estado de Jalisco, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en su reglamento. La normatividad puede consultarse en <<http://congresoaj.gob.mx/BibliotecaVirtual/>>.

<sup>2</sup> Sobre el concepto de *representación política* puede consultarse la obra de Bobbio, Matteucci y Pasquino (1998).

<sup>3</sup> Para no dejar que el optimismo se convierta en ingenuidad, recordemos aquello que expresó Bruno Leoni: “Cuanto más numerosa es la gente a la que se trata de representar a través del proceso legislativo y cuando más numerosos son los asuntos que se trata de representarlos, la palabra ‘representación’ adquiere un significado menos referible a la voluntad del pueblo real” (Leoni, citado en Sartori, 1994).

<sup>4</sup> Mucho de la discusión de los gobiernos divididos recae en la competencia de legitimidad entre poderes públicos, más en regímenes presidenciales donde el imaginario de las mayorías legislativas es uno de los instrumentos de control del sistema político. Ampliar el horizonte de gestión de los legisladores parece acotar o disminuir en alguna medida ciertos espacios del gobierno, aun cuando el monopolio del ejercicio del gasto público sea una diferencia notable (Casar y Marvan, 2002).

Fuente: Elaboración propia.

mero uno de los dispositivos organizativos poco explorados: *la agenda legislativa*.

La literatura se ha centrado poco en estos instrumentos, aunque resulta de mucha utilidad la distinción de Evangelina García<sup>9</sup> respecto de dos tipos de agenda: *la legislativa* y *la parlamentaria*, pues hace una distinción sumamente necesaria –aunque artificial– para la definición temática y para dimensionar los alcances de cada uno de estos instrumentos en el estudio de los congresos locales.

En el caso que nos ocupa, la agenda se hace presente como un recurso en la normativa interna del poder legislativo, tal como se muestra en la Ley Orgánica del Poder Legislativo<sup>10</sup> (LOPL). Si bien su estudio y análisis no debe restringirse sólo a una perspectiva de mandato legal, éste es un parámetro para definir una agenda legislativa una vez que los grupos parlamentarios se han integrado. De ahí que la agenda legislativa sea uno de esos instrumentos de gestión de los que se dispone para concretar la acción legislativa, ya que se trata de un espacio construido para la acción, el diálogo y la gestión política de los legisladores locales.

<sup>9</sup> En el texto *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*, Evangelina García (2010) propone una muy interesante distinción entre los tipos de agenda que, según la autora, son clave para la definición de un universo susceptible de evaluación del desempeño de los congresos locales. Por ejemplo, siguiendo a García, una *agenda legislativa* es la opción concreta de la legislación, es decir, la concreción de un programa político de legislación por cada una de las fuerzas políticas. Por otra parte, la *agenda parlamentaria* se construye de los acuerdos que en el seno de la legislatura son posibles y aprobados, e incluso genera aquellos temas viables para convertirse en programas o en políticas por parte de los gobiernos. La autora nos precisa: la agenda legislativa y la agenda parlamentaria se requieren mutuamente. Ambas están atravesadas por exigencias políticas y técnicas sin las cuales no es posible alcanzar una u otra. Para ilustrar gráficamente esta idea, habría que pensar que tanto el cumplimiento de la agenda legislativa como el de la parlamentaria están impregnados de elementos y procesos técnicos y políticos. Pensar en la agenda legislativa es referirse a un mecanismo para la acción legislativa de un grupo parlamentario, en tanto la agenda parlamentaria representa el mejor momento de acuerdo político de una instancia clave para el gobierno interno de un congreso local: la junta de coordinación política.

<sup>10</sup> Aun cuando no se establece una definición propia de *agenda legislativa*, su mención es recurrente en la normatividad del Congreso Local del Estado de Jalisco.



### *Definiciones generales de agenda legislativa*

Referirnos a la agenda legislativa es reconocer la existencia de objetivos, intereses o, por lo menos, una serie de temas de entre los cuales se priorizan unos u otros en tanto se pondera los niveles de importancia estructural o coyuntural de cada uno en su contexto social y político.

El concepto *agenda* marca esta condición desde su definición etimológica pues indica “las cosas que han de hacerse”. Por ello, es posible considerar a la agenda legislativa como un instrumento organizativo –primero de diseño programático-político, y posteriormente de gestión público-política– que representa una fase crucial en el diseño de políticas (producto de la legislación) desde el Poder Legislativo y de control de gestión del propio congreso, pues es la agenda la que orienta esas “cosas que se han de hacer”, enfrentando el reto fundamental de constituirse como un dispositivo para emprender una acción colectiva con un propósito social en la medida en que traduce en proyectos legislativos “lo que requiere la sociedad”, lo que “desea la mayoría de los ciudadanos”.

Se trata, en suma, de una disposición muy comprometida para el diálogo y el debate, en la que la búsqueda de coincidencias es el piso para continuar avanzando y los disensos son los posibles escenarios futuros del acuerdo. Siguiendo a García (2010), la *agenda legislativa* se concibe como la apuesta concreta y operativa del programa político de un grupo parlamentario.

### *Naturaleza y tipos de agenda legislativa*

La construcción de una agenda se enfrenta siempre a su doble dimensión: *la institucional y la sistémica*.<sup>11</sup> Una definición muy apretada con-

<sup>11</sup> En la teoría de las políticas públicas, la formación de una agenda consiste en el proceso mediante el cual diversos problemas identificados y elaborados por los agentes sociales y políticos atraen la atención del gobierno como asuntos de política pública. Debido a que los problemas pueden ser definidos de muchas formas, lo que está en juego a lo largo de este proceso no es sólo la visibilidad de determinados problemas, sino su definición misma (Cobb y Elder, 1984: 115). La agenda es del gobierno, pero los problemas se originan y se conceptualizan por comunidades epistémicas más amplias

sidera a la *agenda* como el conjunto de problemas que se incorporan al debate público, entendiendo lo *público* como la síntesis de las necesidades y demandas desde lo *social*, y las políticas y estrategias desde lo *gubernamental*, formando esa triada que marca el arte moderno de gobernar: el eje *social-público-gubernamental*.

Como es lógico, los contenidos de la agenda deberán variar con el tiempo, asumiendo que los problemas públicos que se incluyan en ella deberán ser objeto de priorización y ponderación a fin de asegurar su dinamismo y pertinencia de la temática que la componga. El diseño de la agenda implica en sí un mecanismo de selectividad. Por ello, no debe confundirse el concepto *agenda* con otras nociones como *orden del día*, *programa* o *proyecto*. Con estas consideraciones, encontramos que en la normativa del Congreso del Estado de Jalisco no existe propiamente una definición de la *agenda legislativa* a pesar de que sí se establece un periodo para su formulación;<sup>12</sup> no obstante, resulta evidente la importancia de contar con una agenda e informar su cumplimiento.

Ante la aridez bibliográfica sobre este tema, debemos hacer lo posible por diferenciar dos opciones metodológicas que se emplean convencionalmente en la integración de una agenda legislativa y se presentan como alternativas viables para su gestión. Dichas rutas son: *a)* una agenda vertical o de leyes implicadas; y *b)* una agenda horizontal o tematizada.

---

y que involucran a ciudadanos y especialistas. De este modo, se distingue una agenda más amplia, construida por agentes sociales, denominada *agenda sistémica* (Birkland, 2006). Esta agenda “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica”. La agenda institucional está formada por “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional” (Cobb y Elder, 1984).

<sup>12</sup> Puede consultarse el artículo 19 M fracc. II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco (LOPLJAL).

## a) La agenda legislativa vertical o de leyes implicadas

Este tipo de agenda ofrece la posibilidad de “enlistar” las leyes que se desea reformar o adicionar, o bien, identificar las iniciativas para crear leyes nuevas. Este es el modelo más socorrido en nuestro país, que en sí mismo no representa ningún desafío metodológico ni argumentativo. La agenda resultante de este ejercicio se representa por bloques que permiten el manejo temático de forma más o menos precisa en relación con el conjunto de propuestas y peticiones que desde la sociedad se acopian y consultan. Sin embargo, hay que reconocer que esta forma tiene su límite cuando un bloque de leyes a reformar se vuelve complejo en razón de los temas que abarca, lo cual imposibilita manejar los grados de consenso o disenso (cuadro 2).

Cuadro 2  
Ventajas y desventajas de una agenda legislativa vertical

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Permite iniciar de manera inmediata los trabajos de reforma sobre ordenamientos concretos.	Hace menos claros los puntos a debate, resultando más difícil acotar los alcances de la reforma.
Permite mantener elevados la moral y el ánimo de los participantes, pues se perciben aparentes avances contrastables y medibles de manera inmediata.	Limita la adopción de una adecuada planificación y la división interna del trabajo correspondiente.
Confiere la idea de que los productos estarán a disposición del congreso inmediatamente.	Puede llegar a inducir búsquedas exhaustivas de leyes concretas, pero no identificadas previamente como prioridad.
	Por lo anterior, puede conducir a que la inversión del tiempo requerido para el procesamiento de los productos sea mucho mayor al extraviarse en el camino.
	Limita la identificación de los actores responsables de un tema o proyecto legislativo.

Fuente: Documentos internos de trabajo del GPAN, LVIII Legislatura.

b) Agenda horizontal o tematizada

En este modelo de agenda legislativa los contenidos suelen ser más desglosados y permiten identificar responsables, ya que, en vez de adoptar las propuestas de reformas por leyes y en bloque, se realiza primero un ejercicio de ponderación y jerarquía de temas relevantes y críticos para el grupo parlamentario, seguido por un desglose lo más específico posible de los mismos. Este desglose se sustenta en aquellos puntos que realmente están siendo objeto de debate en la sociedad, entre los partidos políticos y en las instituciones públicas. Los temas representan verdaderos retos de los que habrá de responsabilizarse un grupo parlamentario a fin de lograr soluciones adecuadas a los problemas que propician descontento o necesidad social. Desde esta perspectiva, la agenda legislativa condensa el conjunto de problemas que aparecen en el debate público y que requieren respuestas concretas de quienes toman decisiones en la arena pública (cuadro 3).

Descritos estos dos modelos de agenda, la pregunta que se antoja es: ¿gestión vertical u horizontal? Esta doble representación no es una disyuntiva insalvable. Lo que cabe esperar es una lógica de integración combinada y complementaria de ambas maneras, a fin de que la agenda resultante sea metódica y sistemática. Es claro que una agenda legislativa tiene como eje de sus actividades reformar, actualizar y crear leyes. Lo que no es tan claro es si la mejor manera de hacerlo es acudiendo directamente al cuerpo de éstas o mediante la construcción de una agenda tematizada, debidamente ordenada según determinados criterios de prioridad y, ante todo, consensada por quienes serán los responsables de impulsarlas. Veamos el caso de Jalisco y en la descripción de lo que aconteció en la LVIII Legislatura tratemos de obtener alguna lección útil acerca de cómo es posible resolver estas disyuntivas.

*Planeación y sistematización de una agenda legislativa:  
la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, periodo 2007-2010*

Como ya se ha expresado, en el Congreso de Jalisco existe la obligación legal de establecer una agenda legislativa en el marco de su

Cuadro 3

## Ventajas y desventajas de una agenda legislativa horizontal

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Los contenidos de la agenda suelen ser más manejables, ya que se realiza una “tematización” acompañada de un desglose lo más específico posible.	No produce en lo inmediato la modificación a las leyes, pues hay que realizar previamente trabajo técnico de investigación.
Permite que la jerarquía de prioridades y los actores involucrados sean identificados y definidos con toda claridad.	Requiere de un “alto” en el camino y replantear algunas de las definiciones o decisiones ya tomadas.
Permite abordar los temas sin necesariamente restringirse a un ordenamiento legal determinado, ni tampoco agotarlo, ya que puede ser materia de trabajo de otra mesa.	Implica un trabajo especializado que, probablemente, parezca improductivo a quienes desean ver resultados inmediatos.
Permite una programación más adecuada evitando perderse en el cúmulo de temas contenidos en el bloque de leyes, así como el caer en la tentación de una revisión exhaustiva de cada una de las leyes.	
Deja más clara la división del trabajo dentro de la fracción y permite conocer si se requieren recursos humanos especializados adicionales y, de ser así, de qué tipo.	

Fuente: Documentos internos de trabajo del GPAN. LVIII Legislatura.

proceso de planeación. A partir de la revisión de documentos públicos de la legislatura en mención, la Comisión Especial para la Integración de la Agenda Legislativa Común de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco coordinó los trabajos para el establecimiento de una agenda legislativa común que condensara las agendas legislativas de los grupos parlamentarios<sup>13</sup> con representación en el congreso. La

<sup>13</sup> Al momento de escribir este artículo, la actual legislatura (LIX) había modificado los contenidos del sitio *web* del Congreso del Estado de Jalisco, por lo que lamentablemente las referencias directas al caso que se presenta ya no se encuentran disponibles al público, aunque están a resguardo de la biblioteca del Congreso del Estado, además de constar en los archivos particulares de cada grupo parlamentario.

agenda legislativa común para el periodo 2007-2010 empezó a esbozarse con los temas prioritarios planteados por cada grupo parlamentario para quedar como muestra el cuadro 4.

Con base en dicha propuesta se definieron temas genéricos para la formulación de la agenda legislativa común. Además, en el dictamen aprobado por la Asamblea se estableció como acuerdo legislativo:

De conformidad con lo establecido por los artículos 19-A y 19-F de la Ley que rige a esta Soberanía, y a través del Comité de Planeación del Poder Legislativo del Estado, *se implementará un modelo de evaluación del cumplimiento de la Agenda Legislativa* a efecto de conocer los resultados de la productividad real y de la eficacia de los trabajos de esta Legislatura.<sup>14</sup>

Desafortunadamente, la iniciativa de reforma del Poder Legislativo que contenía la propuesta de evaluación del desempeño del Congreso fue rechazada.<sup>15</sup> De ahí que nos interese revisar el planteamiento del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPAN) ya que fue la única experiencia de agenda legislativa que se comprometió a definir e implementar un modelo de evaluación del desempeño legislativo para dicho grupo parlamentario.<sup>16</sup>

### *Acuerdos iniciales en el GPAN para fortalecer su agenda legislativa con un modelo de evaluación del desempeño*

Los diputados del Partido Acción Nacional conformaron un grupo diverso en el que contaron con una diputada elegida bajo el principio de representación proporcional y 19 diputados conforme al principio de

<sup>14</sup> Dictamen de la agenda legislativa común, Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2007.

<sup>15</sup> La iniciativa de reforma fue iniciativa del coordinador del grupo parlamentario del PAN en Jalisco, el licenciado Jorge Alberto Salinas Osornio, como puede consultarse en el diario de debates del Poder Legislativo.

<sup>16</sup> Esto es muy relevante, no sólo por la obligatoriedad al interior del grupo parlamentario, sino por el peso específico del grupo ya que se trató de la mayoría legislativa, en donde, incluso, de los 20 escaños del GPAN, 19 fueron obtenidos por mayoría y sólo uno de los diputados de Acción Nacional formó parte de la legislatura por la vía de la representación proporcional.

Cuadro 4

## Temas por grupo parlamentario para integrar agenda legislativa común

	PAN	PRI	PRD-PT	PVEM	Panal
Temas prioritarios para ser considerados en la agenda legislativa común	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protección y defensa de los derechos fundamentales para el desarrollo humano y el bienestar socioeconómico</li> <li>2. Impulso al desarrollo sustentable y la responsabilidad ambiental</li> <li>3. Integración regional y competitividad con ordenamiento territorial productivo</li> <li>4. Responsabilidad y certeza ciudadana con base en la participación social responsable</li> <li>5. Sociedad armónica, protegida y ordenada, garante de la paz y el patrimonio social y familiar</li> <li>6. Fortalecimiento democrático y construcción de ciudadanía para la gobernabilidad y el estado de derecho</li> <li>7. Fiscalización y rendición de cuentas para la consolidación institucional de los poderes públicos y los órdenes de gobierno</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Labor legislativa</li> <li>2. Eje económico</li> <li>3. Eje social</li> <li>4. Eje político</li> <li>5. Normas sujetas a revisión</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma institucional y de los poderes públicos</li> <li>2. Política sustentable y calidad de vida</li> <li>3. Derechos sociales</li> <li>4. Seguridad pública, prevención y readaptación social</li> <li>5. Marco normativo a revisión</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisión integral del marco jurídico ambiental del estado</li> <li>2. Áreas naturales protegidas</li> <li>3. Calidad y abastecimiento de agua</li> <li>4. Calidad del aire</li> <li>5. Crecimiento y desarrollo urbano</li> <li>6. Política social</li> <li>7. Rendición de cuentas</li> <li>8. Fortalecimiento municipal</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma integral</li> <li>2. Reforma educativa</li> <li>3. Consolidación de una cultura cívico-político-electoral</li> <li>4. Desarrollo sustentable dentro de una cultura ambiental</li> <li>5. Integración social ciudadana en una cultura de gobierno compartido</li> <li>6. Seguridad social, adecuación del sistema de pensiones</li> </ol>

Fuente: Dictamen de agenda legislativa común, Poder Legislativo de Jalisco, 2007.

mayoría relativa. Con perfiles y experiencia profesional distintos, en el grupo había cinco ex presidentes municipales, seis más se habían desempeñado como regidores en sus municipios y tres de ellos habían sido además síndicos en ayuntamientos.

Para la definición de la agenda se establecieron varios mecanismos internos<sup>17</sup> entre los que se cuentan:

Selección y acuerdo en torno a la metodología a seguir para el modelo de agenda legislativa para el GPAN.

- Diseño y sistematización de la *Cédula básica de información* para la integración de la agenda legislativa del grupo parlamentario del PAN (AL-GPAN).
- Diseño y sistematización del *Cuaderno de trabajo* para la recopilación de propuestas específicas por prioridad legislativa para la integración de la AL-GPAN.
- Diseño, levantamiento y sistematización del *cuestionario para entrevista* con integrantes del GPAN para la identificación de temas críticos.
- Diseño del *formato de dictamen* al interior del GPAN para la validación y publicación de la versión impresa de su agenda legislativa.
- Integración del documento final de agenda legislativa del GPAN y modelo de evaluación del desempeño.
- Diseño de imagen y composición editorial del documento.
- Revisión y encuadre legal de la legislación involucrada en el estudio y desahogo de las prioridades de la agenda legislativa.
- Coordinación del cuidado en proceso editorial y de impresión de la versión final.
- Obtención del número de registro internacional de publicaciones (ISBN).
- Publicitación y distribución de la agenda legislativa.
- Diseño de la “síntesis ciudadana” de la agenda legislativa.

<sup>17</sup> La parte documental de estos mecanismos se encuentra en los archivos del GPAN en el Congreso del Estado de Jalisco. Algunos elementos se recuperan en Arámbula, Pérez y Ramírez (2007).



La implementación de estas fases fue descrita por los integrantes del GPAN como un mecanismo “para concretar una presentación y compromiso público de Evaluación del Desempeño del GPAN”. La agenda legislativa del GPAN propuso un conjunto de proyectos legislativos en torno a siete prioridades,<sup>18</sup> las cuales orientan y agrupan los 52 objetivos temáticos que a su vez reúnen 195 lineamientos para proyectos legislativos específicos que fueron propuestos por los integrantes del GPAN (Salinas, 2007). El resultado fue una estructura básica que pretendió sintetizar todos los elementos que presenta la figura 1.

En el diseño de este tipo de agenda se pretendió, en primer lugar, lograr una combinación entre las peticiones ciudadanas y los compromisos de campaña adquiridos por los integrantes del GPAN. Con este esquema se plantearon las prioridades de trabajo y con ello los desgloses temáticos con los proyectos legislativos. El documento resultante fue titulado *Agenda legislativa 2007-2010. Trabajamos para alcanzar juntos el pleno desarrollo socioeconómico y el bienestar de todos los jaliscienses. Pautas para la acción integradora del desempeño legislativo del GPAN LVIII Legislatura* (Salinas, 2007), el cual se imprimió en un tiraje suficiente para hacerlo llegar a líderes y actores de los distritos de procedencia de cada uno de los diputados integrantes del GPAN, a las coordinaciones de los grupos parlamentarios del país y a los medios de comunicación y líderes de opinión; asimismo, fue publicado en el página *web* del Congreso del Estado. Como se mencionó, además de proponerse ser una síntesis entre el modelo vertical y el horizontal, esta agenda incluía un componente innovador: un *modelo de evaluación del desempeño legislativo* para el grupo parlamentario.

### **¿Cómo evaluar? El modelo de evaluación del desempeño del GPAN en la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco**

En el documento de la agenda legislativa del GPAN en la LVIII Legislatura se establece una referencia directa al código de ética partidista y se menciona una revisión exhaustiva de los diversos modelos de

<sup>18</sup> Las prioridades se detallan en la agenda legislativa del GPAN.

Figura 1  
Estructura y componentes de la agenda legislativa del PAN



Fuente: Coordinación de Asesores del GPAN (2007).

evaluación y seguimiento de las acciones de los legisladores que para el caso de México<sup>19</sup> se han registrado. Según establece la agenda legislativa del GPAN, el modelo fue resultado de un estudio y análisis de otras experiencias en tanto se consideró que el éxito de un sistema de evaluación requiere de una buena base técnica y de una estrategia de implantación. El modelo propuesto considera revertir la tendencia mecánica que sólo se orienta a evaluar el desempeño legislativo en relación con:

- Número de iniciativas presentadas.
- Numero de iniciativas aprobadas.

<sup>19</sup> A este respecto se revisaron las experiencias del Monitor Legislativo en las que participó el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2007) y los estudios del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC, 2007) y de la Fundar (2007) respecto del Congreso de la Unión. Dada la limitación metodológica de estos estudios, se incorporaron al análisis experiencias internacionales en la gestión del desempeño mediante la agenda legislativa, de entre las que destaca la del Congreso Nacional en Perú (2007), el cual da cuenta de un modelo altamente calificado mediante un acabado ejercicio de medición del desempeño a partir de indicadores de gestión aplicables a su agenda. Cabe mencionar que esta experiencia estuvo auspiciada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y apoyada por la Universidad de Nueva York.

- Asuntos rezagados en las comisiones.
- Asistencia de los diputados a las sesiones plenarias.
- Duración de las reuniones o costo de las sesiones.<sup>20</sup>

En un intento de revertir esta tendencia, para el proceso de evaluación del cumplimiento de su agenda legislativa el coordinador del GPAN encargó a su equipo de asesores diseñar un modelo de evaluación del desempeño legislativo consistente en una batería de indicadores que permitiera medir el desempeño legislativo de su fracción. Los componentes de dicho modelo quedaron articulados como muestra la figura 2.

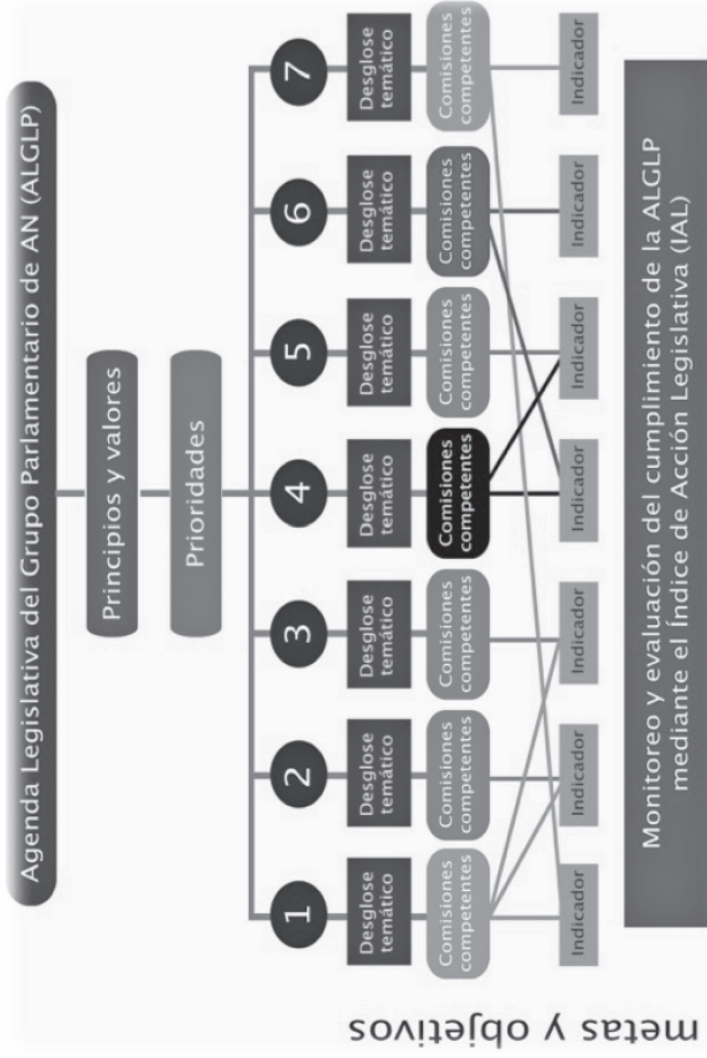
Así, la base para impulsar el modelo de evaluación quedó establecida en el siguiente planteamiento del coordinador del GPAN: “[...] es el trabajo en comisiones el que se enfocaría al cumplimiento de las prioridades establecidas en la Agenda Legislativa, orientadas por metas y objetivos, y en encuadre permanente con los principios y valores para el desempeño legislativo, a fin de que culminen con éxito las inquietudes sociales sintetizadas en su agenda”.<sup>21</sup>

El modelo implica un elemento principal: el Índice de Acción Legislativa (IAL), destinado a monitorear el nivel de cumplimiento de la agenda legislativa y a medir el desempeño del Grupo Parlamentario de Acción Nacional en la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco. El IAL se conforma a su vez por tres índices: *a)* el índice de eficiencia y transparencia legislativa; *b)* el índice de control y fiscalización gubernamental e impacto social; y *c)* el índice del logro de la agenda legislativa del GPAN. A continuación se analiza cada uno de ellos.

<sup>20</sup> Como es el caso de los mencionados estudios del Monitor Legislativo del CIDE, el CIDAC y la Fundar respecto del trabajo del Congreso de la Unión –y que retoma, por ejemplo, Antonio Trejo (2003)–, así como la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del ITESM cuyas evaluaciones patrocina la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex).

<sup>21</sup> Así lo manifestó el diputado coordinador del GPAN, Jorge Alberto Salinas Osornio, en la rueda de prensa en la que se presentó formalmente la ALGPAN el 23 de mayo de 2007.

Figura 2  
Estructura y componentes del modelo de evaluación del GPAN



Fuente: Agenda Legislativa del GPAN (2007: 63).

*Índice de eficiencia y transparencia legislativa*

Este índice se compone de cuatro indicadores: producción y contribución al éxito legislativo, eficiencia en la tramitación de asuntos, dedicación a sus labores legislativas y compromiso con la transparencia.

## Producción y contribución al éxito legislativo

La agenda legislativa del grupo parlamentario del PAN (2007) define a este indicador como “el porcentaje del número de iniciativas de ley aprobadas respecto a las presentadas por comisión correspondiente al Pleno. Además, se hará un cálculo de dichas cifras aplicable a todo el Grupo Parlamentario respecto del total de dictámenes emitidos”.

Se considera que el trabajo legislativo no se agota con la presentación de iniciativas, pues se incluyó la presentación de decretos y acuerdos. Con este indicador se pretende apreciar “el nivel de capacidad técnica que se tiene para que las iniciativas y acuerdos presentados al pleno sean aprobados, reflejando el trabajo al interior de las Comisiones, cuyo Presidente sea del Grupo Parlamentario del PAN o como Vocal de comisiones legislativas”, midiendo así la capacidad de sustentar metodológica y jurídicamente sus iniciativas y adecuarlas gracias a su capacidad de cabildeo y negociación a fin de lograr su aceptación por parte de las demás fracciones parlamentarias.

## Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Producción y contribución al éxito legislativo por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa

$$Y = .70 (X1) + .20(X2) + .10(X3)$$

X1 = Porcentaje de iniciativas de ley aprobadas por el congreso, respecto de las que fueron presentadas por las Comisiones Legislativas en las que el diputado del GPAN es integrante.

X2 = Porcentaje de iniciativas de decreto aprobadas por el congreso, respecto de las que fueron presentadas por las comisiones legislativas en las que el diputado del GPAN es integrante.

X3 = Porcentaje de acuerdos legislativos de decreto aprobados por el congreso respecto de los que fueron presentados por las Comisiones Legislativas en las que el diputado del GPAN es integrante.

(.70); (.20) y (.10) = Factor de ponderación.

### Eficiencia en la tramitación de asuntos

La agenda legislativa del GPAN (2007) define este indicador como el “resultado de la división del número de asuntos resueltos entre el número de asuntos turnados a la Comisión”.

Con este indicador se advierte la asertividad en la resolución de asuntos que se turnan por parte del pleno a la Comisión Legislativa cuyo presidente sea del grupo parlamentario, “por lo que se tiene que pugnar por la rápida resolución de los asuntos, sin que con ello se entienda que se tiene que olvidar la seriedad, análisis y dedicación que se tiene que dar a cada caso”. Su cálculo es conforme a las siguientes consideraciones:

### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Eficiencia en la tramitación de asuntos por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa.

$$Y = X1 * 100 \div X2$$

X1 = Número de asuntos resueltos por la Comisión Legislativa presidida por el diputado del GPAN respecto de los asuntos turnados por el pleno.

X2 = Número de asuntos turnados por el pleno a la Comisión Legislativa presidida por el diputado del GPAN.

### Dedicación a las labores legislativas

La agenda legislativa del GPAN define este indicador en los siguientes términos: “Se establecen estrictamente las asistencias y horas dedicadas al desahogo del trabajo en comisiones, además del número de asistencias a las sesiones en el Pleno entre el total de horas laborables que dura el encargo”.

Con este indicador se pretende evidenciar que los diputados del GPAN cumplen todas las asistencias al pleno y a las Comisiones Legislativas de las que forman parte, conforme lo establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

Y = Resultado particular del diputado del GPAN en sus asistencias en el pleno, las sesiones celebradas en la Comisión Legislativa que preside y en las comisiones en la que es vocal.

$$Y = .50 (X1) + .30(X2) + .20(X3)$$

X1 = Porcentaje de asistencias al pleno del diputado del GPAN sobre las sesiones celebradas por el pleno.

X2 = Porcentaje de sesiones celebradas por la Comisión Legislativa presidida por el diputado del GPAN respecto de las que son obligatorias por ley.

X3 = Porcentaje de sesiones celebradas por la(s) Comisión(es) Legislativa(s) en las que el diputado del GPAN es vocal respecto de las que son obligatorias por ley.

(.50); (.30) y (.20) = Factor de ponderación.

### Compromiso con la transparencia

La agenda legislativa del GPAN (2007) define este indicador como el “número de obligaciones establecidas por la legislación en materia de transparencia, y que la Comisión Legislativa las haya cumplido”.

Por tal motivo, y para dar cumplimiento a lo que establece la ley en materia de transparencia, se da prioridad a la obligación de las Comisiones Legislativas cuyo presidente sea del GPAN de publicar en la página de internet la información fundamental que conforme a las diferentes fracciones de los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco les corresponde difundir. Lo anterior es independiente a las peticiones de información que se reciban de la ciudadanía a través de la Unidad de Transparencia e Información del Poder Legislativo.<sup>22</sup>

### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

<sup>22</sup> Cabe señalar que el coordinador de asesores del GPAN, mediante escrito fechado el 15 de mayo del 2007, conforme a la legislación aplicable efectuó una consulta al presidente del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y solicitó información a la titular de la Unidad de Transparencia del mismo instituto para que precisarán las fracciones de los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco aplicables a las Comisiones Legislativas del Poder Legislativo como sujetos obligados de dicha ley. La titular de la Unidad de Transparencia respondió que “[...] se realice un análisis por parte del sujeto obligado que nos ocupa [...]” para que con base en el contenido de cada una de las fracciones de los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco determinen cuál es la información que por disposición legal (leyes, reglamentos, acuerdos legislativos, etc.) están obligados a generar.



De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular en el indicador Compromiso con la transparencia del diputado del GPAN y de la comisión que preside, medido a partir del porcentaje de cumplimiento de las fracciones de los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco que se consideran aplicables a cada Comisión Legislativa presidida por el GPAN, y de las cuales se publicó información correspondiente.

### *Índice de control y fiscalización gubernamental e impacto social*

Al igual que el anterior, este índice se compone de cuatro indicadores: fiscalización y control político, atención a la comunidad, participación ciudadana y austeridad y congruencia presupuestal.

Enseguida se detallan las características de cada uno de ellos.

#### Fiscalización y control político

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como aquel en que

[...] se registrarán las comparecencias de los servidores públicos de la Administración Pública, del Poder Judicial o del Ayuntamiento de algún Municipio, a las comisiones ordinarias y extraordinarias. Además de registrarse los requerimientos de información que la Comisión o el Congreso del Estado, por gestión de tal Comisión, ha realizado a servidores públicos, precisando cuántos de ellos han sido atendidos o ha sido necesario reiterarlos, además de los que se encuentran en proceso de atención.

El control y la fiscalización para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Ejecutivo es fundamental en un sistema conformado por los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De ahí la importancia estratégica de la fiscalización que realiza el Poder Legislativo a las dependencias de la administración pública estatal y municipal.

### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Fiscalización y control político por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa.

$$Y = .45(X1) + .35(X2) + .20(X3)$$

X1 = Porcentaje de cumplimiento del diputado del GPAN y de la comisión que preside del número de comparecencias, requerimiento de información, visita o entrevista *in situ* acordados por el GPAN para el periodo.

X2 = Porcentaje de cumplimiento del diputado del GPAN y de la comisión que preside del número de evaluaciones, pronunciamientos o informes públicos, trabajo escrito, investigaciones o proyectos realizados y que hayan sido turnados al pleno (incluye la glosa) que haya acordado el GPAN para el periodo.

X3 = Porcentaje de cumplimiento del diputado del GPAN y de la comisión que preside de formar parte o conformar una comisión especial, subcomisión legislativa, mesa de diálogo o grupo de trabajo permanentes.

(.45), (.35) y (.20) = Factor de ponderación.

### Atención a la comunidad

La agenda legislativa del GPAN (2007) define a este indicador como el “resultado de la división de los asuntos de ciudadanía atendidos entre el número de visitas y asuntos planteados por los ciudadanos en lo individual o los diversos sectores sociales”.

Precisamente, al ser preponderantemente de elección popular, el diputado local tiene la obligación de estar atento a las inquietudes

sociales, no sólo en lo que respecta a su plataforma política, sino también en lo que toca a las necesidades que la sociedad le plantea en forma directa, lo que le permite enriquecer su trabajo.

#### Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Atención a la comunidad por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa.

$$Y = X2 * 100 \div X1$$

X1 = Número de visitas y asuntos planteados por los ciudadanos en lo individual o por los diversos sectores sociales a la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN.

X2 = Número de asuntos atendidos por la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN respecto de los planteados por los ciudadanos en lo individual o por los diversos sectores sociales.

#### Participación ciudadana

La agenda legislativa del GPAN (2007) define este indicador como el “Número de eventos públicos y consultas públicas convocadas por la Comisión, en foros, talleres, etc., entre las metas en materia de consulta pública planteadas”.

Con este indicador se pretende apreciar la forma en que la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN emprende diversas estrategias para vincularse con la sociedad y conocer sus puntos de vista e inquietudes.

Fórmula del indicador

$$Y = \frac{X1 + X2}{2}$$

De donde:

Y = Resultado particular del diputado del GPAN y de la comisión que preside en el indicador de participación ciudadana.

X1 = Porcentaje de metas logradas sobre metas programadas en el evento público, consulta convocada por la comisión en foros, talleres, etcétera.

X2 = Porcentaje de objetivos alcanzados por la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN para un evento público, una consulta convocada por la comisión en foros, talleres, etcétera.

Austeridad y congruencia presupuestal

La agenda legislativa del GPAN ofrece la siguiente definición: “Austeridad y congruencia presupuestal: Se logra mediante la división de las metas y objetivos logrados entre el presupuesto ejercido. Enfatizando las medidas de ahorro, racionalidad y austeridad”.

Con este indicador se pretende evidenciar en términos financieros el rendimiento de aquellas Comisiones Legislativas cuyo presidente sea del GPAN, dentro de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y racionalidad gubernamental en sus procesos internos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.

Fórmula del indicador

$$Y * 20$$

$$Y = \frac{X3 + X5}{2}$$

$$X3 = \frac{X1 + X2}{2}$$

$$X5 = X3 * 100 \div X4$$

De donde:

20 = Número de diputados que integran el GPAN.

Y = Resultado particular obtenido en el indicador Austeridad y congruencia presupuestal por cada uno de los diputados del GPAN en la Comisión Legislativa

X1 = Cumplimiento por parte del diputado del mismo grupo parlamentario y de la Comisión Legislativa que preside de las metas acordadas por el GPAN.

X2 = Cumplimiento por parte del diputado del mismo grupo parlamentario y de la Comisión Legislativa que preside del porcentaje de los objetivos programados.

X3 = Metas logradas y objetivos alcanzados por el diputado del GPAN y de la comisión que preside en el periodo.

X4 = Porcentaje ejercido en el periodo del monto autorizado en el año legislativo por la Comisión Legislativa cuyo presidente es del GPAN.

X5 = Congruencia presupuestal entre las metas y objetivos alcanzados y el presupuesto ejercido en el cuatrimestre.

### *Índice de logro de la agenda legislativa del PAN*

Este índice se compone de cuatro indicadores: congruencia ideológica, atención de asuntos de la ALGPAN, participación ciudadana en la ALGPAN y efectos sociales legislativos.

A continuación se detalla cada uno de ellos.

#### Congruencia ideológica

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como el “número de veces en que el sentido de su votación se orienta al cumplimiento de la

Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario de PAN, en votaciones, acuerdos, etcétera”.

Este indicador mide la incidencia en el logro de la agenda legislativa del GPAN registrando las ocasiones en que la intención del voto de los diputados del grupo parlamentario es congruente con los objetivos y metas respecto de la aprobación de las iniciativas de ley, decretos o acuerdos legislativos concernientes a la agenda.

#### Fórmula del indicador

$$Y = .25(X1) + .25(X2) + .25(X3) + .25 (X4)$$

De donde:

Y = Resultado particular del diputado del GPAN en el indicador de congruencia ideológica.

X1 = Porcentaje de congruencia en las votaciones del diputado del GPAN del pleno con la agenda legislativa del GPAN.

X2 = Porcentaje de asistencias a las reuniones previas del grupo parlamentario por parte del diputado del GPAN.

X3 = Porcentaje de congruencia en las votaciones del diputado del GPAN de la comisión que preside respecto de la agenda legislativa del GPAN.

X4 = Porcentaje de congruencia en las votaciones del diputado del GPAN en la(s) comisión(es) en las que es vocal respecto de la agenda legislativa del GPAN.

#### Atención de asuntos de la agenda

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como la “división del número de asuntos atendidos por la Comisión Legislativa concernientes específicamente a la prioridad establecida en la agenda o que tengan impacto en ella, entre el total de asuntos concernientes a la agenda que le fueron planteados”.

Al ser la agenda legislativa un documento que sintetiza las propuestas y plataformas principales de los diputados del grupo parla-

mentario del PAN –las cuales, a su vez, son reflejo de las inquietudes sociales–, deberá existir el compromiso de cumplirla con responsabilidad y sobre todo de evitar la dispersión de esfuerzos. Con este indicador se podrá demostrar cómo los asuntos de las comisiones presididas por miembros del GPAN se avocan con seriedad a conocer los asuntos de su agenda legislativa.

#### Fórmula del indicador

$$Y = X2 * 100 \div X1$$

De donde:

X1 = Número de visitas y asuntos planteados por la sociedad y los actores relevantes de la misma, relacionados con la agenda legislativa del GPAN.

X2 = Número de asuntos atendidos de los planteados por la sociedad y los actores relevantes de la misma, relacionados con la agenda legislativa del GPAN.

#### Participación ciudadana en la agenda

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como el “número de eventos públicos y consultas públicas relacionadas con la prioridad establecida en la agenda legislativa, referidos a foros, talleres, así como el tiempo dedicado en programas de televisión, radio, etcétera”.

Con este indicador, considerando los fundamentos de la planeación democrática sustentada en la planeación y ciudadanía participativa responsable, se da cuenta de acciones que legitiman el actuar legislativo.

#### Fórmula del indicador

$$Y = \frac{.75(X1) + .25(X2)}{n}$$

De donde:

Y = Resultado particular del diputado del GPAN y de la comisión que preside en el indicador Participación ciudadana en la agenda.

X1 = Eventos de consulta realizados por la comisión conforme a la temática de la agenda legislativa del GPAN.

X2 = Objetivos alcanzados por la Comisión Legislativa presidida por un diputado del GPAN derivados de las acciones de consulta convocadas conforme a la temática de la agenda legislativa del GPAN.

n = Número de eventos públicos o consultas convocados conforme a la temática de la agenda legislativa del GPAN por la comisión presidida por un diputado del GPAN

### Efectos sociales legislativos

La agenda legislativa del GPAN define este indicador como la

[...] percepción de comportamientos positivos en indicadores e índices concernientes a la materia que se pretende impactar (dependiendo la materia estratégica derivada de la prioridad de la agenda, por ejemplo: en Salud, Educación, Derechos Humanos, Calidad, etc.). Además de que se debe nutrir de la información ciudadana respecto a la evidencia real de beneficio o impacto respecto al acuerdo, dictamen o ley aprobada.

Con este indicador se pretende advertir de manera objetiva e imparcial la forma en que el trabajo legislativo –junto con otros factores en los que pueden incidir otras instancias gubernamentales y sociales– puede influir en el aumento de un determinado indicador (al ser planteado en forma positiva) relacionado con las prioridades, temas, objetivos y metas de la agenda legislativa del GPAN.

### Fórmula del indicador

$$Y = (b) * 100 \div (a)$$



donde

(a) = Resultados esperados en el periodo del cambio positivo en el indicador de efectos sociales.

(b) = Avance real logrado en el periodo en el indicador de Efectos sociales.

Una vez establecidos los tres índices de medición, la coordinación del GPAN estableció una serie de lineamientos necesarios para su implementación,<sup>23</sup> los criterios generales para el cálculo y las ponderaciones de cada uno de los indicadores para obtener el Índice de Acción Legislativa (IAL) correspondiente a cada diputado.

### **Resultados de la aplicación de un modelo de evaluación del desempeño a un grupo parlamentario del congreso local**

El resultado de los índices por diputado permitió establecer la calificación en torno a su desempeño legislativo, integrándose con éstos una tipología que puede ser empleada para describir el desempeño particular de los integrantes del GPAN. La tabla de valoración que se usó para cada uno como resultado de la aplicación del IAL se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5  
Escala de desempeño

<i>Excelente</i>	<i>Bueno</i>	<i>Suficiente</i>	<i>Insuficiente</i>	<i>Reprobable</i>
1-0.95	0.94-0.75	0.74-0.50	0.49-0.25	0.24-0

<sup>23</sup> Uno de los aspectos valorados para definir un instrumento cuantitativo y cualitativo respecto del trabajo de los 20 diputados del GPAN fue diferenciar el trabajo individual del colectivo. Para ello, los cuadernos de apoyo para el registro de las actividades individuales y la revisión de los informes del Comité de Proceso Legislativo y del Sistema de Iniciativas del Poder Legislativo, nos permitieron identificar las iniciativas, dictámenes y proyectos que se impulsaban en común. Incluso, en lo que respecta a la disciplina de partido, se han considerado los acuerdos internos del propio grupo parlamentario. La construcción del IAL fue la apuesta por consolidar un índice que mostrara equilibrio entre lo individual y lo colectivo.

Por ejemplo, para todo el grupo parlamentario se generó un resultado<sup>24</sup> concentrado por cada uno de los índices (cuadros 6, 7 y 8).

Esta información refleja un comportamiento en los rangos de desempeño que se muestra en la gráfica 1.

## **Conclusiones**

La evaluación del desempeño ha cobrado sentido en fechas recientes en cuanto a la forma de observar al sector público en general y a los poderes públicos en particular (Ugalde, s/f). En la labor legislativa, la experiencia de evaluación se ha limitado a acumular iniciativas de ley sin considerar la calidad o su adecuación a los instrumentos normativos dispuestos por los grupos parlamentarios.

En el caso de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, se planteó aplicar un modelo de evaluación del desempeño a todo el congreso, aunque finalmente sólo lo instrumentó uno de los seis grupos parlamentarios: el PAN.

En los documentos internos del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional se observan dos aspectos clave: la obligatoriedad de cumplir con un planteamiento autoimpuesto (el modelo de evaluación con arreglo a la agenda legislativa), y la responsabilidad ante el partido y ante el ciudadano de rendir un informe de trabajo legislativo.

Una vez iniciada la sistematización, el resultado de cada uno de los índices por diputado permitirá establecer la calificación en torno a su desempeño legislativo, proporcionando con ello una tipología que puede ser empleada para describir el comportamiento de los integrantes del grupo parlamentario.

<sup>24</sup> Para efectos ilustrativos, se presenta por lo menos un ejemplo sin mencionar nombres de los integrantes de la legislatura. Agradecemos al diputado Jorge Alberto Salinas Osornio, entonces coordinador del GPAN y principal impulsor de esta medida, su colaboración y acceso a la información pues ello nos ha permitido la reproducción parcial de los documentos que dan cuenta de los resultados de la evaluación del GPAN. Cabe mencionar que los datos que se presentan son un concentrado de los tres años que comprende el periodo de la legislatura.

Cuadro 6  
Índice de Eficiencia y Transparencia Legislativa (IETL)

<i>Diputado del GPAN</i>	<i>IETL</i>	<i>Calificación</i>
N1	.7233	Suficiente
N2	.6719	Suficiente
N3	.6338	Suficiente
N4	.6051	Suficiente
N5	.5809	Suficiente
N6	.5000	Suficiente
N7	.4916	Insuficiente
N8	.4856	Insuficiente
N9	.4215	Insuficiente
N10	.3808	Insuficiente
N11	.1598	Reprobable
N20	.0833	Reprobable

Cuadro 7  
Índice del Logro de la Agenda Legislativa del PAN (ILALP)

<i>Diputado</i>	<i>ILALP</i>	<i>Calificación</i>
N1	.5963	Suficiente
N2	.4142	Insuficiente
N3	.3666	Insuficiente
N4	.3333	Insuficiente
N5	.3333	Insuficiente
N6	.3222	Insuficiente
N7	.3111	Insuficiente
N8	.3000	Insuficiente
N9	.2100	Reprobable
N10	.1999	Reprobable
N11	.1500	Reprobable
N20	.0700	Reprobable

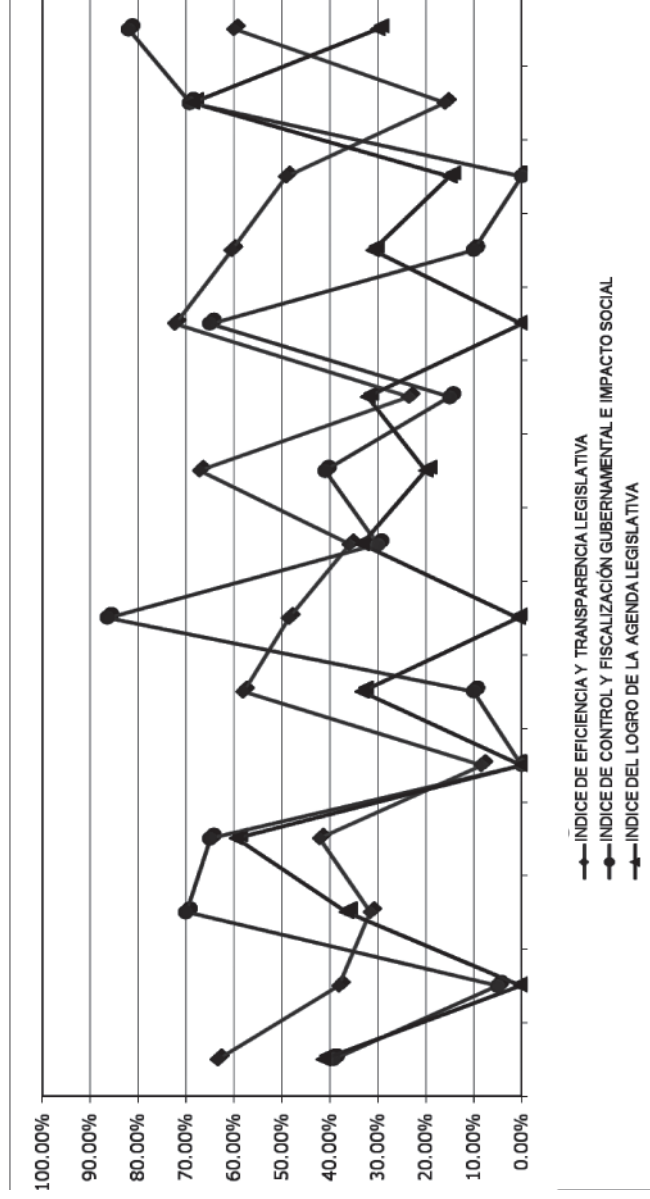
Cuadro 8  
Índice de Control y Fiscalización Gubernamental e Impacto Social (ICFGIS)

<i>Diputado</i>	<i>ICFGIS</i>	<i>Calificación</i>
N1	.8641	Bueno
N2	.8200	Bueno
N3	.7000	Suficiente
N4	.6925	Suficiente
N5	.6499	Suficiente
N6	.6499	Suficiente
N7	.4100	Insuficiente
N8	.3928	Insuficiente
N9	.3000	Insuficiente
N10	.1499	Reprobable
N11	.1000	Reprobable
N20	.1000	Reprobable

Queda muy clara la tendencia dispar del comportamiento de los integrantes del grupo parlamentario. De ahí podemos extraer las siguientes aproximaciones preliminares:

- a) La participación de los diputados para nutrir de información para el modelo de evaluación fue mayor en los dos primeros años legislativos, en contraste con el tercer año de gestión, que además coincide con el proceso electoral en el que se renueva el congreso local.
- b) Existe una disparidad en el comportamiento del grupo parlamentario que permite identificar tres tipos de legislador: un *gestor*, un *político* y un *legislador*, según la intensidad de las actividades desarrolladas y medidas en cada dimensión de evaluación.
- c) La calidad de la información enfrentó varios obstáculos para su integración. Es aquí donde la solidez de los cuerpos técnicos de los diputados adquiere peso, además de que se hacen evidentes las limitaciones institucionales para ello. El proceso legislativo

Gráfica 1  
Desempeño diputados GPAN



está diseñado para ser medible en términos de producción, mas no evaluable en relación con un instrumento como la agenda legislativa.

- d) La tarea de sistematización de la información fue otro desafío tanto para el procesamiento de la información como para la integración de los bancos de información que evaluarían a cada uno de los diputados.

## **Bibliografía**

- Alcántara Sáez, Manuel *et al.* (2005), *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Universidad de Salamanca, España.
- Arámbula Maravilla, E., R. M. Pérez Vargas y J. de J. Ramírez Macías (2007), *Guía para la elaboración del informe anual de avances de indicadores de la agenda legislativa del GPAN*, Serie Cuadernos Metodológicos, LVIII Legislatura, Congreso del Estado de Jalisco.
- Bañon, Martínez Rafael (comp.) (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, España.
- Berlín Valenzuela, Francisco (2000), *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Birkland, Thomas A. (2006), “Agenda Setting”, en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Taylor and Francis, Nueva York.
- Bobbio, N. *et al.* (1998), *Diccionario de política*, Siglo XXI, México.
- Carbonell, Miguel (2002), *Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.) (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1984), “Formación de la agenda”, en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México.

- Congreso de Perú (2007), “Informe de los Indicadores de las Gestión Parlamentaria correspondiente a la Primera Legislatura 2006-2007 (Datos actualizados al 28 de febrero 2007)”, consultado en <[http://www.congreso.gob.pe/transparencia/administrativa/2007/INFORME\\_INDICADORES\\_28febrero.pdf](http://www.congreso.gob.pe/transparencia/administrativa/2007/INFORME_INDICADORES_28febrero.pdf)>.
- Coordinación Nacional de Diputados Locales (1997), *Modelo de desarrollo parlamentario de Acción Nacional*, EPESSA, México.
- Cotarelo, Ramón (comp.) (1986), *Transición política y consolidación democrática*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- García Prince, Evangelina (2010), *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*, División de Asuntos de Género, ONU-CEPAL, Santiago de Chile.
- Gutiérrez, Hugo y Lizeth Jiménez (2005), “Modelo para evaluar la agenda de buen gobierno”, trabajo presentado en febrero de 2005 en el Diplomado para la Innovación Gubernamental en el ITESM, México.
- Hayek, F. (1980), “El ideal democrático y la contención del poder”, en *Revista Estudios Públicos*, núm. 1, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Montero, José Ramón *et al.* (2004), *Democracy in Modern Spain*, Yale University Press, New Haven.
- Nacif *et al.* (s/f), “Indicadores de desempeño legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura”, *Monitor Legislativo*, CIDE, México.
- Nohlen, Dieter (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pedroza de la Llave, S. T. (1996), *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Rodríguez Chang, Ronny (comp.) (1999), *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*, Serie Parlamentos y Gobernabilidad, Unidad para la Promoción de la Democracia-Organización de los Estados Americanos.
- Salinas Osornio, Jorge Alberto (coord.) (2007), *Agenda legislativa 2007-2010. Trabajamos para alcanzar juntos el pleno desarrollo so-*

- cioeconómico y el bienestar de todos los jaliscienses. Pautas para la acción integradora del desempeño legislativo*, Grupo Parlamentario del PAN, LVIII Legislatura, Congreso del Estado de Jalisco.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Stuart Mill, John (1966), *El gobierno representativo*, Herrero, México.
- Tosi, Silvano (1996), *Derecho parlamentario*, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Trejo, Antonio (2003), “Desempeño legislativo. Diputados de escasa calidad”, *Enfoque*, 24 de agosto de 2003.
- Ugalde, Luis Carlos (s/f), “Transparencia y rendición de cuentas del congreso mexicano”, ponencia presentada en el seminario Corrupción y democracia en México: retos y desafíos para el siglo XXI, México.