

# **EL COLEGIO DE SONORA**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**Propuesta de un modelo básico de evaluación legislativa *ex post*  
para el Congreso del Estado de Sonora**

Tesina presentada por

**Jorge Alberto Monteverde Salazar**

para obtener el grado de  
**Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos**

Director: Dr. Juan Poom Medina

Lectores:

Dra. Gabriela García Figueroa

M.C. Javier Lugo Sau

**Hermosillo, Sonora, México.**

**Febrero de 2023.**

## **Agradezco**

Al equipo de académicos docentes de la primera generación de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, por el profesionalismo, entrega y entusiasmo con que nos acompañaron a lo largo de este camino.

Al director de esta tesina, Dr. Juan Poom Medina, por su paciente e invaluable guía para que este trabajo viera la luz.

Al equipo de académicos que me acompañaron y enriquecieron este proceso:

Dra. Gabriela García Figueroa y M. C. Javier Lugo Sau.

Al personal administrativo y de apoyo académico de El Colegio de Sonora, por su disposición absoluta para apoyarnos y ayudarnos en todo momento.

Al Congreso del Estado de Sonora, por su apoyo económico en la recta final de mis estudios de posgrado.

A toda mi familia,  
muy especialmente a Graciela, mi esposa;  
a Nancy, Pablo y Fernanda, mis hijos,  
y a Rebeca y Mauro, mis nietos,  
gracias por inspirar y acompañar este esfuerzo.

## Índice

Introducción . . . . .	6
Justificación . . . . .	9
Objetivos . . . . .	10
Capítulo 1. Antecedentes. El largo camino de la evaluación legislativa	12
1.1. Hacia la evaluación legislativa <i>ex post</i> . . . . .	15
Capítulo 2. La evaluación legislativa en el contexto internacional .	23
2.1 Alemania. . . . .	23
2.2 Suiza. . . . .	23
2.3 Italia. . . . .	24
2.4 Reino Unido. . . . .	25
2.5 Estados Unidos de América. . . . .	26
2.6 Canadá . . . . .	27
Capítulo 3: Modelos de evaluación de leyes de congresos nacionales .	31
3.1 El modelo de evaluación de leyes del Congreso Nacional de Chile	31
3.2 El modelo de evaluación de leyes del Congreso de la República del Perú . . . . .	44

3.3 La evaluación legislativa en México.	57
3.3.1 Antecedentes normativos	57
3.3.2 La evaluación legislativa en el contexto nacional	61
3.4 Una propuesta relevante para la evaluación legislativa <i>ex post</i> en entidades federativas de México	73
Capítulo 4: Evaluación legislativa en el estado de Sonora	79
4.1 Antecedentes de la evaluación legislativa en el estado	79
4.2 Marco normativo local en materia de evaluación en general	92
4.3 El Congreso del Estado de Sonora. Semblanza	101
4.4 Propuesta de un modelo básico de evaluación <i>ex post</i> para el Congreso del Estado de Sonora	111
Consideraciones finales y conclusiones.	145
Referencias.	149
Anexo único	172

## **Resumen**

El presente es un trabajo de investigación realizado con el fin de exponer y proponer solución a una problemática del Congreso del Estado de Sonora que podemos considerar crónica: el desconocimiento prácticamente total de la efectividad, la eficiencia y el impacto de las leyes que se promulgan; lo anterior, como consecuencia de un proceso legislativo que no contempla la evaluación de dichas leyes una vez que entran en vigencia (evaluación *ex post*). A partir de la revisión de antecedentes de esta práctica, en la que hemos identificado experiencias nacionales e internacionales relevantes, principalmente del análisis de prácticas recientes y exitosas en el Congreso Nacional de Chile, en el Congreso de la República del Perú, en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), en el Congreso del Estado de Guanajuato, y otros –muy pocos– congresos locales de nuestro país, se construye y se propone una herramienta básica de evaluación *ex post* basada en la Metodología de Marco Lógico y adecuada al contexto institucional del Congreso del Estado de Sonora.

Palabras clave: evaluación legislativa, evaluación *ex post*, efectividad, eficiencia, impacto de las leyes, Marco Lógico.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda y propone una posible solución a una problemática detectada en el Congreso del Estado de Sonora, relacionada directamente con la funcionalidad de las leyes que rigen en la entidad y, por ende, con el quehacer de las y los legisladores del Congreso del Estado de Sonora. Nos referimos al desconocimiento prácticamente total sobre el grado de efectividad de las leyes que promulgan y sobre su impacto en la sociedad una vez que entran en vigencia, debido, entre otras cosas, a la omisión de un ejercicio de evaluación que permita acercarse a ese conocimiento.

Cada año, el Congreso de la Unión y los Congresos estatales de México aprueban un sinnúmero de leyes que, una vez publicadas, se convierten en instrumentos vinculantes para las y los mexicanos; es decir, estamos obligados a obedecer y cumplir sus disposiciones. En el estado de Sonora, entre los años 2000 y 2020, el Congreso local aprobó y promovió la publicación de 139 nuevas leyes, 3 nuevos códigos, más de 660 reformas a diversas leyes y códigos vigentes, así como 35 reformas a la Constitución Política del Estado.<sup>1</sup> Hasta 2020, ninguna de estas leyes, códigos o reformas había sido evaluada en sus resultados. Como se describe más adelante, fue hasta 2021 que concluyó el primer ejercicio de evaluación *ex post* en el Congreso sonorense.

Este tema cobra relevancia a partir del hecho de que, si el Congreso no procura contar con evidencia sobre la efectividad de las leyes que promulga, si no se

---

<sup>1</sup> Se revisaron las publicaciones del *Boletín Oficial* del estado de Sonora correspondientes al período mencionado. En las cifras que se consignan no están considerados decretos ni leyes en materia presupuestal, decretos con disposiciones administrativas, leyes declarativas, leyes protocolarias, tablas de valores, acuerdos, anexos, oficios de informe, lineamientos, decretos de autorización de renuncias ni tomas de protesta, por no ser relevantes a este trabajo.

conoce la percepción que las personas tienen sobre estas y, sobre todo, si las obedecen; si tampoco se conoce si las leyes se han vuelto obsoletas o generan efectos colaterales no previstos de cualquier tipo; si su relación costo-beneficio es adecuada, o si su impacto en la sociedad es el esperado, entonces el trabajo legislativo se está realizando a medias. Lo anterior, en virtud de que una ley no es un producto acabado en sí mismo. Una ley tiene un propósito social fundamental que no se alcanza con su publicación en el boletín o el diario oficial, sino que adquiere su verdadera naturaleza y valor en el momento en que, ya en vigencia, sirve eficaz y eficientemente al propósito para el que fue diseñada, analizada, discutida y aprobada. Y la única manera de conocer esto es evaluando sus resultados. No hacerlo es legislar negligentemente.

En una analogía simple, si estuviéramos hablando de un constructor de barcos, por ejemplo, este construiría barcos siempre de la misma manera, sin saber –y sin tratar de enterarse– si sus barcos flotan, si se desplazan bien, si son fuertes y seguros para navegar en ellos, si están provocando algún problema impensado, o si existe una mejor manera de construirlos. Esto sería inaudito.

De vuelta a la realidad, en el contexto global actual, de exigencia de calidad en el trabajo legislativo y de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública en general, esta situación constituye una seria deficiencia institucional. Al no contar con un instrumento de evaluación de resultados e impacto de las leyes que aprueba, el Congreso del Estado de Sonora ignora si su trabajo está siendo efectivo, y socava así su contribución al desarrollo y fortalecimiento del estado de derecho y a la democracia en la entidad.

Considerando este escenario, en el trayecto del presente trabajo buscaremos responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué propuestas o experiencias ha habido en esta materia en el estado?
2. ¿Qué propuestas o experiencias ha habido en esta materia en otros Congresos del país?
3. ¿Qué experiencias exitosas de evaluación legislativa ha habido en Congresos latinoamericanos?
4. ¿Cuáles serían las características de un modelo básico de evaluación legislativa *ex post* adecuado para el Congreso del Estado de Sonora?
5. ¿Cuáles serían sus lineamientos o criterios de aplicación?
6. ¿Cuáles serían sus requerimientos?
7. ¿Cuál sería su enfoque y alcance?
8. ¿Quién estaría a cargo de su implementación y seguimiento?

## JUSTIFICACIÓN

La búsqueda de respuesta a estas preguntas orientará el presente trabajo, que encuentra su justificación en el hecho de que igual relevancia tiene la creación de leyes como la evaluación de su eficacia y resultados. Consideramos que la problemática descrita puede ser resuelta mediante la implementación de un modelo básico de evaluación legislativa *ex post* adecuado al contexto local y a las particularidades propias del Congreso del Estado de Sonora, desarrollado a partir de la experiencia en esta materia en otros ámbitos nacionales, así como en otros países.

Insistimos en la relevancia de este tema porque consideramos que la implementación de la evaluación *ex post* enriquecería la labor legislativa y fortalecería de manera importante las capacidades institucionales del Congreso sonorense. Otro beneficio se reflejaría en la calidad en la toma de decisiones futuras, pues el ejercicio evaluativo puede generar información sobre las consecuencias –positivas o negativas– de la ley evaluada, que pudieron no haber sido previstas durante el proceso de su creación y que pueden dar la pauta para reformar o, incluso, abrogar una norma.

También puede tener un importante impacto en materia de transparencia y rendición de cuentas, al promover la participación ciudadana y tomar en cuenta la percepción de los actores sociales afectados por la regulación. En suma, los beneficios de la evaluación de las leyes locales abonarían a la calidad general del proceso legislativo en el Congreso del Estado de Sonora, contribuirían a la mejora progresiva de las leyes aprobadas, a la institucionalización de la cultura de la evaluación en nuestro estado, al fortalecimiento

de la transparencia, de la rendición de cuentas, y, por ende, de la democracia y el estado de derecho en la entidad.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo general**

El objetivo general de este trabajo es proponer un modelo básico de evaluación *ex post* de leyes desarrollado a partir de experiencias exitosas en esta materia en otros ámbitos nacionales e internacionales, basado en la Metodología de Marco Lógico y que, por medio de una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), permita al Congreso del Estado de Sonora evaluar la efectividad, los resultados y el impacto de leyes locales vigentes en el estado.

### **Objetivos específicos**

Para alcanzar dicho objetivo general, una vez identificada y revisada la bibliografía disponible sobre evaluación de leyes, sus antecedentes y definiciones, así como el marco normativo aplicable en México y en el estado de Sonora en esta materia, cumpliremos a su vez los siguientes objetivos específicos:

- Identificaremos y analizaremos modelos y esfuerzos de evaluación legislativa *ex post* implementados en el ámbito internacional, principalmente en Congresos nacionales de Latinoamérica.
- De la misma manera, identificaremos y estudiaremos las mejores prácticas en esta materia en México en los ámbitos nacional y subnacionales.
- Finalmente, a partir de los análisis mencionados en los puntos anteriores, y considerando los retos y oportunidades institucionales propias del

Congreso del Estado de Sonora, desarrollaremos y propondremos la herramienta de evaluación mencionada en el objetivo general.

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES. EL LARGO CAMINO DE LA EVALUACIÓN

Acercándonos a los antecedentes de la evaluación desde una perspectiva amplia, encontramos que Maldonado y Pérez (2018, p. 20) plantean que la evaluación es una actividad intrínsecamente humana que se remonta hasta los primeros seres humanos tomando decisiones a partir de la valoración de las opciones que tenían para enfrentar amenazas, resolver problemas, sobrevivir y medrar. Sin embargo, para los efectos de este trabajo, interesa la evaluación como disciplina formal, con enfoque en la evaluación de leyes –también conocida como evaluación normativa o legislativa–, y, más específicamente, en la evaluación *ex post*, que, como se explica más adelante, es la que se practica sobre leyes con un cierto período de vigencia.

Como disciplina, la evaluación tiene sus orígenes en el campo de la industria, a inicios del siglo XIX, para calcular el rendimiento de los obreros fabriles, y en el campo empresarial, a principios del siglo XX, para medir competencias, habilidades y desempeño de los trabajadores. Desde entonces, se ha extendido a muy diversos campos. Uno de los más dinámicos en su desarrollo es el de la evaluación enfocada en la gestión de gobierno, conocida como evaluación de políticas y programas públicos. Para Oelckers, (1998), “la idea de evaluar la actividad pública es bastante antigua”, producto del “natural interés” de conocer los resultados de esa acción, ya sea para perfeccionarla o para multiplicarla.

Hoy, la evaluación de la intervención gubernamental tiene una relevancia mayúscula, pues conforma uno de los pilares del modelo de Gestión por Resultados (GpR)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La Gestión para Resultados (GpR) es el proceso de toma de decisiones basado en evidencias de los efectos que las acciones de gobierno tienen en la sociedad. Con ello, se dota al proceso de un

utilizado por los países desarrollados y en desarrollo, y está “formalmente plasmada en leyes [...] incluso a nivel constitucional para un número relevante de países en América Latina” (Maldonado y Pérez, 2018, p. 20). Otra expresión de su relevancia se dio en 2015, con la designación, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), de ese como el Año Internacional de la Evaluación, a fin de conocer el grado de avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (hoy Objetivos de Desarrollo Sostenible, u ODS).

De acuerdo con Oelckers (1998), en la década de los años setenta, en Estados Unidos, a partir de un período de intenso desarrollo de la evaluación de políticas públicas como disciplina, se comenzó a asociar a las leyes con el progreso social –función que hasta entonces se relacionaba exclusivamente con los programas del Poder Ejecutivo–, lo que derivó poco a poco en la aplicación en el ámbito legislativo de las mismas técnicas evaluatorias empleadas por el gobierno para medir la eficacia y los resultados de sus programas sectoriales. Con igual perspectiva, Sainz Moreno (2006) aterriza esta idea planteando que entre la evaluación de políticas públicas y la evaluación legislativa existe una implicación íntima, “porque no hay política pública sin una política legislativa que la sustente”, pues las leyes –añadiría Brahm (1997, p. 5)– “son instrumentos que permiten operacionalizar una determinada política pública”.

En 1998, Ralón Orellana hacía una importante aportación al tema, al proponer que los efectos de las leyes no se circunscriben únicamente a la actividad que regulan, sino que afectan otras actividades y ámbitos distintos, y, finalmente, el desempeño de toda la economía. Por ello, consideraba indispensable la evaluación costo-beneficio para

---

elemento de racionalidad que contribuye a mejorar la eficiencia (calidad del gasto) y la eficacia (logro de resultados) de una política o programa público (García L. y García M., 2010).

determinar la conveniencia –o inconveniencia– de una nueva ley. En 2002, Oelckers, Bronfman, Vrsalovic, Núñez y Pascual proponían “aprovechar los avances en las técnicas evaluatorias en una concreta institución estatal: la ley [...] nos parece conveniente y, en algunos casos, imprescindible hacerlo”. A Oelckers y sus colegas les preocupaba la ausencia de elementos de racionalidad en la creación de leyes, pues, para ellos, la mera “aproximación intuitiva” del legislador a los problemas públicos podía “ser insuficiente para obtener resultados satisfactorios”.

Por su parte, Rivera León complementa la noción de progreso social asociado a las leyes al describir que “la actuación estatal se encuentra caracterizada por su anclaje normativo”, pues es a través de normas jurídicas que se regula la creación de nuevas normas, se deslindan competencias entre poderes del Estado, se prohíben y castigan conductas, y se crean e impulsan programas sociales (2016). Como concluyendo con estas ideas, Muñoz Arenas declara que, dado su propósito de intervenir y regular áreas y actividades sociales, las leyes “son susceptibles de evaluación como cualquier otra política, programa o intervención públicos” (2016, p. 25).

Ehrman (2018) sitúa el origen de la evaluación legislativa en el interés por prever el impacto presupuestal de la legislación, enfoque que después se ampliaría a la evaluación de sus efectos administrativos y sociales. En la literatura disponible en materia de evaluación de leyes, sobresale –por su importancia– un documento publicado por la OCDE en 1995, que se convertiría en un hito en esta materia: la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la mejora de la calidad de la reglamentación gubernamental*. Es este un documento fundamental, por ser la primera norma internacional con enfoque en la calidad de las regulaciones. Una premisa básica del documento es que las legislaciones

de los países, al determinar el entorno de desarrollo y competencia de las empresas, determinan con ello el propio crecimiento económico y uso eficiente de los recursos nacionales, ambos, directamente relacionados con la eficiencia, flexibilidad y transparencia de sus regulaciones (OECD, 1995, p. 7).

De acuerdo con el documento, dado que “los efectos de las reglamentaciones atraviesan las fronteras”, afectando al sistema global de comercio, “la calidad de las regulaciones es cada vez más importante a medida que las normas se internacionalizan” (OECD, 1995, p. 7). Dirigida a todos los Estados miembros, la Recomendación incluye una lista de referencia para la toma de decisiones en materia regulatoria, consistente en diez temas –planteados como preguntas<sup>3</sup>– sobre la regulación, a considerar antes de preparar una iniciativa (OECD, 1995, p. 9).

### **1.1 Hacia la evaluación legislativa *ex post***

El Diccionario de la Lengua Española otorga tres significados a la palabra «evaluar». Dos de ellos resultan pertinentes al presente trabajo: “estimar, apreciar, calcular el valor de algo” y “señalar el valor de algo” (RAE, 2020). Dada su generalidad, hasta ahí, los conceptos no alcanzan mayor relevancia. Sin embargo, Oelckers *et al.* (2002) nos ayudan a entender que estas definiciones generales pueden convertirse en conceptos técnicamente más útiles cuando les otorgamos un significado más preciso. Es decir, en el momento en que ese valor o dato que hemos encontrado lo insertamos o comparamos en una escala de referencia

---

<sup>3</sup> ¿El problema ha sido definido correctamente? ¿Está justificada la acción gubernamental? ¿Es la regulación la mejor forma de acción gubernamental? ¿Existe una base legal para la regulación? ¿Cuál es el nivel (o niveles) de gobierno apropiado(s) para esta acción? ¿Los beneficios de la regulación justifican los costos? ¿Es transparente la distribución de los efectos de la regulación en la sociedad? ¿La regulación es clara, consistente, comprensible y accesible para los usuarios? ¿Todas las partes interesadas tuvieron la oportunidad de presentar su opinión? ¿Cómo se logrará su cumplimiento? (OECD, 1995). (Traducción propia).

objetiva y precisa, estamos ante un concepto que nos brinda información más completa y con validez objetiva.

Oelckers (1998) concibe la evaluación como un conjunto de esfuerzos técnicos sistemáticos dirigidos a obtener información fidedigna y objetiva sobre los efectos de cierta y determinada actividad externa. Weiss (1998) va más allá, y la define como “*la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión*”.<sup>4</sup>

Por su parte, Nirenberg (2013) la define como:

[...] una reflexión sistemática y programada, que se lleva a cabo utilizando información de calidad (confiable, relevante, actualizada), para emitir, mediante comparaciones y juicios valorativos fundamentados, recomendaciones útiles y viables para mejorar la acción y por ende sus resultados. Esas reflexiones se refieren a la acción que ya fue realizada, a la que está en curso o a la que se espera realizar (Nirenberg, 2013).

La Oficina del Tesoro del Reino Unido (HM Treasury, 2020) ofrece una definición general de la evaluación muy práctica: «un proceso sistemático para entender cómo ha sido implementada una política (pública), qué efectos ha tenido para quién, cómo y por qué». A su vez, desde el marco de la Nueva Gobernanza, o Nueva Gobernanza

---

<sup>4</sup> Las cursivas son de la autora citada.

Pública,<sup>5</sup> la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) del gobierno español<sup>6</sup>, enfatiza la búsqueda del uso racional de los recursos públicos y el impulso a la gestión para resultados, definiendo a la evaluación como:

[...] un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública –norma, programa, plan o política–, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos (AEVAL, 2010).

Es de destacar que esta definición ya incluye a las normas entre los tipos de intervención pública sujetos de evaluación. Con similar enfoque, en 2006, Garde definía a la evaluación como un elemento clave de la gobernanza, pues posibilita la racionalidad en la planeación y uso de los recursos públicos. También le asigna al proceso de evaluación el carácter de sistemático, refiriéndose a la tarea de recolección y análisis de información con el objetivo de interpretar y describir una realidad «y emitir juicios de valor sobre su adecuación a un patrón o criterio de referencia establecido como base para la toma de decisiones».

En el marco de la gestión pública, la evaluación es una “valoración sistemática y objetiva de una intervención [...] en curso o ya concluida, de su concepción,

---

<sup>5</sup> La Nueva Gobernanza, o Nueva Gobernanza Pública, es “el cambio gubernativo en modo de asociación o en red con actores privados y sociales, a fin de incrementar o mejorar la capacidad directiva de los gobiernos” (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 24).

<sup>6</sup> Creada en 2006, la AEVAL fue disuelta por Real Decreto en julio de 2017. Sus funciones fueron asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública del gobierno español (Véase <http://www.aeval.es/es/index-2.html>).

su puesta en práctica y sus resultados (OCDE, 2010, p. 12). Por su parte, Cardozo (2015) nos ofrece una definición de la evaluación en la que, en forma muy completa, enfatiza su objetivo y su contribución a la toma de decisiones:

La realización de una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada (Cardozo, 2015).

A partir de todo lo anterior, y del hecho de que las leyes tienen un definitivo impacto social, la evaluación legislativa se ha venido consolidando como un ámbito estratégico de la evaluación en países desarrollados.

La AEVAL plantea que la práctica de la evaluación de políticas públicas en general –incluida la evaluación legislativa– forma parte natural de la gestión de gobierno, y está muy extendida en países europeos, aunque no de manera homogénea (AEVAL, 2010). Por su parte, Ehrman (2018) apunta que la evaluación de impacto regulatorio en los Estados miembros de la Comunidad Europea persigue principalmente:

1. La reducción del conjunto de normas vigentes, debido a la complejidad, falta de homogeneidad e incluso incongruencia en su aplicación.
2. Reducir el flujo de producción de nuevas normas, mediante la aplicación de una evaluación previa de impacto a su proceso de diseño.

3. Perfeccionar el análisis del efecto de la reglamentación mediante la institucionalización de la evaluación por medio de entidades de estudio especializado al interior de los parlamentos o en el entorno gubernamental.

### **Formas o tipos de evaluación legislativa según el momento de su ejecución**

“La tarea evaluadora legislativa –nos enseña Oelckers (1998)– puede tener lugar en cualquier etapa del proceso legislativo”, e identifica al menos tres de ellas: la primera es la etapa previa a la redacción del texto legislativo; la segunda, comprende desde la presentación, debate y aprobación, en su caso; y la tercera etapa corresponde a su vigencia y aplicación (Oelckers, 2002). En forma coincidente, Karpen (2004) plantea que la evaluación de las leyes tiene tres formas de caracterizarse, en función del momento en que se realiza dentro del proceso legislativo:

1. Evaluación *ex ante*: también llamada evaluación prospectiva o prelegislativa. Es aplicada generalmente por los autores del proyecto cuando este aún no se presenta a la Asamblea, para evaluar la eficacia futura de la norma, prever la viabilidad de su diseño o identificar mejores alternativas para alcanzar el resultado propuesto. También puede aplicarse para conocer la relación costo-beneficio de la futura norma.
2. Evaluación de acompañamiento o simultánea: se aplica a partir del momento en que el proyecto de ley es presentado, enviado a comisiones para su análisis y discusión (una forma de evaluación), debatido y aprobado por el Congreso para su puesta en vigencia. Durante este proceso, se busca conocer en forma preliminar la eficiencia y eficacia de la norma al momento de su arranque.

3. Evaluación *ex post*, o de resultados –motivo y materia de este trabajo–, es la que se realiza después de que la ley ha iniciado su vigencia. Con ella se busca conocer si la norma está cumpliendo con su objetivo, si lo hace con eficiencia, y si sus efectos son los planeados o deseados, entre otras cosas (Karpen, 2004).

Desde la perspectiva de la OCDE (2018), los tres tipos de evaluación son importantes y complementarios. Si se busca que una regulación sea efectiva, debe ser evaluada cuidadosamente a lo largo de todo el proceso de su creación (ciclo regulatorio), comenzando con la evaluación de la propuesta de regulación (*ex ante*), continuando con la fase de acompañamiento y, una vez que la regulación o la ley está vigente, la evaluación *ex post* completando el ciclo. Con este sentido, Ehrman (2018) sostiene que “la evaluación *ex post* tiene más capacidad de éxito solamente si es acompañada por el proceso de evaluación *ex ante*”. Se refiere a que los resultados de esta –potenciales efectos que podría tener la implementación de una ley– constituyen insumos de información que pueden facilitar en gran medida la evaluación *ex post*. En otras palabras, la evaluación *ex ante* hace posible que la evaluación *ex post* no parta de cero, con el consecuente ahorro en tiempo y recursos.

### **Evaluación legislativa *ex post***

La OCDE (2018) nos advierte que, aunque es importante que las regulaciones sean cuidadosamente evaluadas previamente a su puesta en vigencia, solo podemos predecir algunos de sus efectos, y no con certeza. De ahí la importancia de la evaluación *ex post*, pues, al utilizar datos reales, nos permite determinar con mayores probabilidades de certeza

si la legislación ha cumplido con su objetivo y qué tan eficiente ha sido, y, a partir de ello, tomar decisiones sobre esta.

Oelckers *et al.* (2002) definen de manera general a la evaluación *ex post* como “aquella destinada a estudiar los efectos de una ley ya aprobada” con el propósito de enmendar sus defectos y “extraer conclusiones útiles para otras iniciativas normativas”. Para la Comisión Europea, una evaluación *ex post* es una valoración con base empírica del grado en que una intervención ha sido eficaz, eficiente, pertinente, coherente, y ha generado valor añadido a los propósitos de la Unión Europea (TCE, 2018). El Tribunal de Cuentas Europeo (2018), a su vez, define a la evaluación *ex post* de la legislación como una “herramienta política” que ofrece “un balance retrospectivo de uno o todos los aspectos de una intervención reguladora [...] con o sin elementos evaluativos”, y que es parte fundamental de la mejora de la legislación. Por su parte, Rivera León y Martínez (2015) la definen como un «sistema o procedimiento que, empleando una metodología previamente definida, realiza un análisis cuantitativo y/o cualitativo de los efectos de una norma emitiendo un juicio de valor (sobre) la misma». Más recientemente, Rivera León (2016) ampliaba la anterior definición de evaluación legislativa *ex post* como «la medición empírica... de los efectos de una legislación concreta a la luz de una metodología previamente definida sin condicionantes de orientación política».

Para la OCDE, el objetivo general de la evaluación *ex post* es:

Determinar si el marco regulatorio vigente ha cumplido con los objetivos deseados, si la ley o la regulación fue suficientemente eficiente y eficaz en su implementación y en qué medida los impactos esperados y no esperados

de la intervención regulatoria se atendieron adecuadamente al concebir el instrumento regulatorio. (OCDE, 2012a).

Con todo lo descrito hasta aquí, se va revelando ante nuestros ojos un andamiaje teórico-conceptual bastante desarrollado sobre la evaluación legislativa en general, aunque su conocimiento y su práctica en Latinoamérica –OCDE (2012a) *dixit*– sea todavía incipiente y heterogénea, debido a que en esta región “se ha prestado poca atención a este ámbito de política pública”. Sin embargo, como veremos, poco a poco las cosas están cambiando.

## CAPÍTULO 2

### LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Para acercarnos a una mejor comprensión de la panorámica internacional sobre evaluación legislativa, haremos a continuación una revisión somera de su nivel de institucionalización en los países con mayor experiencia en la materia. Karpen (2004) orienta nuestra brújula al ponernos al tanto de que la evaluación *ex post* de las leyes es una práctica estandarizada en casi toda Europa, “con mayor o menor intensidad”, y que Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá “han hecho grandes avances”. Veamos.

#### 2.1 Alemania

En Alemania, el principal esfuerzo de evaluación se realiza en la etapa prelegislativa, aunque también tiene lugar durante y después de la aprobación de la ley. Los ministerios del gobierno federal, que tienen el derecho de iniciativa, aplican a sus proyectos regulatorios un test de problemática conocido como “cuestionario azul” (*Blaue Liste*) (Mora Donatto y Sánchez, 2012). El gobierno federal alemán ha normado la evaluación *ex post* y ha desarrollado guías y manuales técnicos para su implementación (Karpen, 2004). Otra herramienta utilizada en algunos estados federados de Alemania es la llamada *experimentación jurídica*, consistente en aplicar una normatividad de duración limitada en una región reducida para poder medir más fácilmente sus resultados y probar su eficacia (Rivera León y Martínez, 2015, p. 178). Es común también, en la fase prelegislativa, la utilización del análisis de impacto regulatorio, basado en la herramienta denominada manifestación de impacto regulatorio, de la OCDE.

#### 2.2 Suiza

Suiza tiene uno de los sistemas de evaluación legislativa más desarrollados e institucionalizados de Europa. Es común aquí el uso de cláusulas de evaluación en algunas normas federales. La evaluación de la eficacia de sus leyes está instituida en la propia Constitución del país (artículo 170), que establece que la Asamblea Federal (Parlamento) “velará por que se evalúe la eficacia de las medidas tomadas por la Confederación”, labor en la que son también protagonistas las Comisiones Legislativas y el Consejo Federal, equivalente al Poder Ejecutivo Federal (Rivera León, 2016, p. 92 y Constitución Suiza, 1999).

Además de la evaluación en el ámbito federal, también se ha desarrollado una buena práctica de evaluación legislativa en los 26 Cantones (entidades federativas) de la Confederación, y algunos incluso le han dado lugar en su propia Constitución. En esta práctica colaboran universidades y el sector privado. Las principales materias de evaluación legislativa son los derechos fundamentales, convenios internacionales, así como la evaluación de intervenciones estatales (Rivera León, 2016, p. 95).

### **2.3 Italia**

En 2007, atendiendo diversas recomendaciones de la OCDE, se firmó en Italia un acuerdo entre el gobierno de la República, las regiones y entidades locales del país, con el objeto de simplificar y mejorar la calidad de la regulación mediante el fomento de la racionalidad normativa. En el artículo 1 del acuerdo se establece el uso de la evaluación de impacto normativo *ex ante* y *ex post*, entre otras herramientas de mejora de la normatividad, como el análisis técnico normativo, el uso de cláusulas de evaluación y la simplificación normativa (Accordo, 2007).

El gobierno italiano coordina la generación de iniciativas legislativas de los ministerios a través de una Oficina Central que utiliza principalmente listados de comprobación en su tarea.

## **2.4 Reino Unido**

El Reino Unido, cuya práctica legislativa se remonta hasta el siglo XI,<sup>7</sup> cuenta con un sólido sistema de control poslegislativo (*post-legislative scrutiny*) o evaluación legislativa *ex post*. Cualquier persona que visite el portal de internet del gobierno británico<sup>8</sup> y teclee en su buscador los términos *post-legislative scrutiny*, los resultados que obtendrá serán más de 66 000 reportes de esta labor. Esto da una idea del grado de institucionalización del análisis y evaluación legislativa *ex post* en esta nación. Las nuevas regulaciones en el Reino Unido incluyen una cláusula que obliga a la realización –normalmente a los tres años de vigencia– de una evaluación “para estudiar lo que en efecto sucedió” con respecto a los resultados esperados. La Oficina de Mejora Regulatoria (*Better Regulation Executive*) dependiente del Poder Ejecutivo, es la encargada de verificar su cumplimiento, que, por cierto, actualmente es de 100% (OCDE, 2012b).

Por su parte, el Parlamento del Reino Unido cuenta con equipos de analistas especializados, comités, asesores especiales (académicos y expertos del área), especialistas de la Biblioteca de las Cámaras Alta y Baja. Además, desde 2002 los comités parlamentarios cuentan con el apoyo de la Unidad de Escrutinio, órgano conformado por una veintena de especialistas diversos con funciones de revisión del gasto del Ejecutivo,

---

<sup>7</sup> En el siglo XI, la *Curia Regis*, especie de asamblea representativa compuesta por los principales terratenientes, deliberaba como Gran Consejo a convocatoria del monarca, y constituye el antecedente histórico más antiguo del actual Parlamento Inglés (Escamilla, 1990).

<sup>8</sup> Gov.UK. <https://www.gov.uk/>

escrutinio legislativo *ex ante* y *ex post*, servicios ofrecidos con absoluta imparcialidad, objetividad e independencia (OCDE, 2012b).

Otro órgano que realiza funciones sustantivas de evaluación legislativa – aunque de orden más técnico– es la Comisión de la Ley (*Law Commission*), creada en 1965 y encargada de mantener bajo constante revisión la legislación y recomendar reformas cuando sean necesarias. El objetivo fundamental de esta Comisión es garantizar que las leyes sean justas, modernas, sencillas y tan eficientes como sea posible. Para alcanzarlo, realiza investigaciones y consultas con base en las cuales emite recomendaciones al Parlamento, y además tiene funciones de codificación de la ley, elimina anomalías, deroga leyes obsoletas e innecesarias y reduce el número de estatutos (Law Commission, 2021).

## **2.5 Estados Unidos de América**

La evaluación de la ley es una práctica perfectamente integrada en la cultura política norteamericana, al grado de que puede decirse que está presente antes, durante y después de la aprobación de la ley. Diversas entidades, tanto parlamentarias como gubernamentales y autónomas, realizan evaluación legislativa en forma directa o indirecta. Entre las más destacadas está el Servicio de Investigación del Congreso,<sup>9</sup> que, con sus más de cuatrocientos analistas de políticas públicas, abogados y profesionales de la información, asiste a los comités y a los representantes del Congreso a lo largo de todo el proceso legislativo: desde las fases previas a la redacción del proyecto de ley, las sesiones de comisión y el debate en el Pleno, hasta la supervisión de la ley una vez promulgada.

---

<sup>9</sup> Congressional Research Service (CRS). <https://www.loc.gov/>

Otro ejemplo relevante lo constituye la General Accounting Office (GAO),<sup>10</sup> agencia creada en 1921, y entre cuyas funciones, principalmente fiscalizadoras, está la evaluación legislativa. Otras instituciones relevantes en el contexto estadounidense son la Oficina del Presupuesto del Congreso<sup>11</sup> y la Oficina de Gestión y Presupuesto.<sup>12</sup>

La primera, creada en 1974, elabora análisis objetivos e imparciales sobre temas presupuestales y económicos en apoyo al proceso presupuestario. Una muestra de su trabajo son los informes de “Puntuación para la Legislación” (*Scorekeeping for Legislation*) que la oficina entrega a las comisiones de Presupuestos y Asignaciones del Congreso, con tabulados que permiten conocer si las acciones legislativas concuerdan con los niveles de gasto e ingresos preestablecidos.

La segunda, se encarga de supervisar la aplicación de la visión del Presidente de Estados Unidos en todo el Poder Ejecutivo, y ayudarle a cumplir sus objetivos políticos, presupuestarios, de gestión y normativos, así como a cumplir sus responsabilidades estatutarias. Entre sus funciones sustantivas están las de coordinar y revisar las regulaciones federales, así como autorizar y coordinar los materiales y propuestas legislativas.

## **2.6 Canadá**

De acuerdo con los criterios de la OCDE, Canadá es uno de los países miembros más avanzados en la práctica de la evaluación *ex post*, que constituye uno de los pilares del control de calidad regulatoria del país. La política del gobierno canadiense en esta materia está enfocada en la reducción de trámites administrativos, en la optimización de la

---

<sup>10</sup> U.S. General Accounting Office (GAO). <https://www.gao.gov/>

<sup>11</sup> U.S. Congressional Budget Office (CBO). <https://www.cbo.gov/>

<sup>12</sup> U.S. Office of Management and Budget (OMB). <https://www.whitehouse.gov/omb/>

efectividad de la regulación primaria y secundaria, y en que estas propicien el mayor beneficio general posible para la ciudadanía (eficacia y eficiencia de la legislación). (OCDE, 2018, p. 35).

La responsabilidad de esta misión recae en varias entidades. La responsable de controlar la calidad regulatoria y supervisar la evaluación *ex post* de la legislación primaria es la Secretaría de Asuntos Regulatorios y Órdenes del Consejo (RAOICS, por sus siglas en inglés).<sup>13</sup> En lo concerniente a evaluación de la legislación secundaria, es la Secretaría del Consejo del Tesoro (TBS, por sus siglas en inglés)<sup>14</sup> la responsable de la supervisión de la calidad regulatoria. Papel fundamental tiene también el Gabinete Directivo de Gestión Regulatoria, que, entre otras cosas, establece las obligaciones de las entidades públicas en lo referente a calidad regulatoria y evaluación *ex post* (OCDE, 2018, p. 36).

El enfoque canadiense de evaluación *ex post* para la reducción de trámites administrativos se conforma de tres mecanismos de revisión:

1. La regla “Uno por uno”, que consiste en que cada vez que se aumentan trámites, se cancela una cantidad igual, y cada vez que se crea una nueva regulación, se debe derogar otra.
2. La revisión de marcos regulatorios para analizar la eficacia de las regulaciones, revisar si el instrumento es el adecuado, si la regulación es fácilmente entendible y revisar su impacto en la competitividad.

---

<sup>13</sup> Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat.

<sup>14</sup> Treasury Board of Canada Secretariat.

3. La medición del desempeño. Se definen indicadores de desempeño para evaluar la eficacia de la regulación.

En Canadá también son muy utilizadas las cláusulas de caducidad,<sup>15</sup> y además existe la obligación por parte de los departamentos de la administración federal de implementar un plan de evaluación quinquenal con enfoque en la disminución de cargas administrativas y en la identificación de oportunidades de mejora del marco regulatorio (OCDE, 2018, p. 36). La evaluación regulatoria es un tema presente en la agenda gubernamental de Canadá, pues se considera al proceso normativo como un proceso en permanente evolución, en el que la evaluación tiene un papel fundamental para que resulte en un ciclo de mejora continua.

En nuestro continente, como ya vimos, Canadá y Estados Unidos, cuya experiencia en la materia se remonta a épocas tempranas del siglo pasado, han institucionalizado perfectamente su práctica, sobre todo para la optimización de la regulación y del control del gasto público. En el contexto latinoamericano, sobresalen actualmente los esfuerzos realizados por el Congreso Nacional de Chile –en coordinación con la OCDE–, y que lo llevaron a inaugurar en diciembre de 2010 su Departamento de Evaluación de la Ley (2021), entre cuyas responsabilidades están las de evaluar las normas legales aprobadas, proponer medidas correctivas para su mejor implementación e incluso, dado el caso, sugerir reformas. Por su relevancia para el propósito de este trabajo, más adelante nos adentraremos en la experiencia alcanzada por este departamento en materia de evaluación legislativa.

---

<sup>15</sup> Mecanismo que establece el tiempo de vida de una regulación, y que, usualmente, va de 5 a 10 años (OCDE, 2018, p. 31).

Así mismo, el Congreso de la República del Perú, a través del Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, está dando importantes pasos para institucionalizar la evaluación a lo largo de todo el proceso legislativo mediante la implementación de un circuito integral de evaluación legislativa “con etapas sucesivas [...] indesligables y necesarias mutuamente”. Se refiere a un proceso cíclico en el cual la evaluación *ex post* tendría como primeros insumos los resultados de la evaluación *ex ante* y de la evaluación de acompañamiento. El modelo peruano plantea como requisito un período mínimo de tres años para que una ley pueda ser sujeta de evaluación *ex post*; en el ínterin, propone que a la ley se le dé seguimiento y se monitoree, y el resultado de estas acciones también constituirán insumos para la evaluación *ex post* (Falconí, Rivas, Lay, Kobashigawa, Zeballos y Pérez, 2014).

## CAPÍTULO 3

### MODELOS DE EVALUACIÓN DE LEYES DE CONGRESOS NACIONALES

#### 3.1 El modelo de evaluación de leyes del Congreso Nacional de Chile

De acuerdo con su Constitución Política vigente, la República de Chile es un Estado unitario, cuyo poder se divide, para su ejercicio, en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. A la cabeza del Ejecutivo se encuentra el presidente de la República, que es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Es electo por sufragio popular y directo por períodos de 4 años, sin derecho a reelección. La estructura de gobierno está compuesta por 24 Ministerios. El territorio de la República se divide en 16 Regiones, cada una a cargo de un intendente nombrado por el presidente, a quien representan. Las regiones se dividen en provincias (56 en total), cada una a cargo de un gobernador, y estas se dividen en municipalidades (346 en total), cada una dirigida por un alcalde. Gobernadores y alcaldes son electos en votación popular. (Gobierno de Chile, 2021; Constitución Política de Chile, 1980). Dado su sistema de gobierno eminentemente presidencial, la mayoría de las iniciativas de ley que se discuten en el Congreso tienen su origen en el Poder Ejecutivo (OCDE, 2012a).

Al Poder Judicial corresponde la administración de justicia, cuya máxima representación es la Corte Suprema, conformada por veintiún ministros, uno de los cuales es su presidente. Este es designado por sus pares, y dura dos años en sus funciones. Los ministros son designados por el Presidente de la República, a partir de perfiles propuestos por la Corte Suprema en acuerdo con el Senado. Organizacionalmente, bajo la Corte Suprema se sitúan 17 Cortes de Apelaciones, ubicadas en las distintas regiones del país y de

las cuales dependen 465 tribunales de primera instancia, distribuidos en todo el territorio chileno. (Poder Judicial de la República de Chile, 2020).

Por su parte, el Poder Legislativo de la República de Chile descansa en su Congreso Nacional, con sede en la ciudad de Valparaíso. Su origen se remonta a julio de 1811, cuando se instaló en la ciudad de Santiago el Primer Congreso Nacional, unicameral, conformado por 41 diputados, y cuya misión fue sentar las bases de la nueva República. El actual Congreso Nacional, instalado en marzo de 2018, es el quincuagésimo cuarto en la historia parlamentaria chilena. Se rige por la Constitución actual, vigente desde 1980, y por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Hoy es un órgano bicameral compuesto por una Cámara de Diputadas y Diputados y un Senado, y cuyas funciones principales son ejercer la representación de la ciudadanía, concurrir a la formación de leyes junto con el presidente de la República y fiscalizar los actos de gobierno (Congreso de Chile, 2021).

La Cámara de Diputadas y Diputados está integrada por 155 diputadas y diputados electos por votación directa para un período de cuatro años, en representación de los 28 distritos electorales del país, y pueden ser reelectos. La actual Cámara (2018-2022) está compuesta por 35 mujeres (22.5%) y 120 hombres (77.5%), agrupados en 16 grupos parlamentarios y un bloque de diputados independientes. Su principal órgano político es la Mesa Directiva, integrada por un Presidente, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente, elegidos en votación secreta por los propios diputados. (Congreso de Chile, 2021).

El Senado de la República de Chile está conformado por 43 representantes, elegidos en votación directa por circunscripciones territoriales por períodos de ocho años. Su función principal es concurrente con la de la Cámara de Diputados en la creación de leyes y la aprobación de tratados internacionales. No está entre sus atribuciones la fiscalización de la gestión de gobierno. El Senado está compuesto actualmente por 11 mujeres (25.5%) y 32 hombres (74.5%), que realizan su labor por medio de sesiones de Comisión y de Sala (Pleno). Existen 19 Comisiones legislativas especializadas y 3 de orden administrativo y financiero (Senado de Chile, 2021).

### **El proceso legislativo chileno**

De acuerdo con la Constitución chilena, las iniciativas de ley pueden provenir de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, ya sea por mensaje dirigido por el presidente de la República o por moción de cualquier de sus miembros, de tal forma que la que reciba la iniciativa tendrá carácter de Cámara de Origen, y, en consecuencia, la otra asumirá funciones de Cámara Revisora. Sin embargo, existen algunas materias que conllevan exclusividad en este tema; es decir, algunas iniciativas solo pueden ser recibidas por una Cámara o por la otra, dependiendo de su materia. Leyes tributarias y leyes presupuestales, por ejemplo, solo pueden tener origen en la Cámara de Diputados; leyes sobre amnistía y sobre indultos generales, solo pueden tener origen en el Senado (Constitución Chile. Art. 65).

El proceso legislativo en el Congreso Nacional de Chile se conforma de dos grandes etapas (que pueden llegar a ser tres, como veremos más adelante) llamadas *trámites constitucionales*, y en las que intervienen las dos Cámaras. El primer trámite constitucional transcurre en la Cámara de origen, y comienza en el momento en que la iniciativa es

admitida para su revisión. El segundo trámite comienza en el momento en que la iniciativa pasa a la Cámara revisora, y el tercer trámite tiene lugar solo en caso de que la Cámara revisora regrese la iniciativa con enmiendas a la Cámara de origen para su reconsideración (OCDE, 2012a, p. 52).

A rasgos generales, el primer trámite constitucional comprende el análisis de la iniciativa en la Comisión correspondiente, donde se vota su aprobación para enviarla al Pleno, o bien, es rechazada. Una vez recibida, al Pleno corresponde discutir y votar la iniciativa en un proceso en el que esta puede resultar aprobada para su envío a la Cámara revisora, o bien, puede resultar con enmiendas, lo que hará necesaria una segunda vuelta de revisión, discusión y votación, tanto en Comisión como en el Pleno. En caso de que la iniciativa sea rechazada en la Cámara de origen, queda suspendida, y podrá ser discutida de nuevo pasado un año. Sin embargo, si la iniciativa rechazada proviene del Ejecutivo, esta es enviada a la Cámara revisora para su discusión, donde solo podrá ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión. En tal caso, la iniciativa es enviada a la Cámara de origen, donde solo puede ser rechazada de nuevo si así lo votan dos terceras partes de los miembros presentes en el Pleno (OCDE, 2012a, p. 52).

El segundo trámite constitucional inicia a partir de que la iniciativa es enviada a la Cámara revisora, una vez aprobada en la Cámara de origen. En esta segunda etapa se sigue un procedimiento similar al de la primera, y la iniciativa puede resultar aprobada, o enmendada, o rechazada. En el primer caso, la iniciativa aprobada se envía al Ejecutivo para, si así lo considera, se proceda a su promulgación como ley. En el segundo caso, la iniciativa con enmiendas es enviada a la Cámara de origen para su consideración, iniciándose así un tercer trámite constitucional. En el tercer caso –iniciativa rechazada en la

Cámara revisora–, esta pasa a un proceso de deliberación en una Comisión Mixta integrada con miembros de ambas cámaras con el objeto de acordar soluciones que lleven a su aprobación (OCDE, 2012a, p. 53).

En el caso del tercer trámite constitucional, una vez recibida la iniciativa con enmiendas en la Cámara de origen, tiene lugar una revisión adicional que lleva a un nuevo proceso de votación. Si la iniciativa enmendada resulta aprobada, termina el proceso y esta es enviada al Ejecutivo para su promulgación, en su caso. Si las enmiendas –o algunas de ellas– no son aprobadas, también se integra una Comisión Mixta que buscará llegar a acuerdos para su aprobación. Cuando se alcanzan dichos acuerdos, esta Comisión los plasma en un informe especial, que es enviado a la Cámara de origen para su aprobación, y después a la Cámara revisora, concluyendo así el proceso legislativo. Finalmente, la iniciativa aprobada es enviada al Ejecutivo para su promulgación. En el caso de que la Comisión Mixta no alcanzara los acuerdos necesarios, la Cámara de origen rechaza la iniciativa enmendada, pudiendo darse el caso de que el Ejecutivo insista en su reconsideración, lo que abriría la posibilidad de que la iniciativa sea aprobada en la Cámara de origen con el voto de dos terceras partes de sus miembros. Posteriormente, pasa a la Cámara revisora, donde solo podrá ser rechazada por la misma proporción de sus miembros; en caso contrario, la iniciativa prosigue su camino hacia el Ejecutivo para su promulgación (OCDE, 2012a, p. 54).

En todos los casos en que una iniciativa ya aprobada en ambas Cámaras es enviada al Ejecutivo para su promulgación, este tiene un plazo de treinta días para resolver su aceptación o rechazo. De ser aceptada, la iniciativa es promulgada. En caso de rechazo, observaciones o veto por parte del presidente de la República, la iniciativa puede –a juicio

de este— ser enviada de nuevo a la Cámara de origen para su reconsideración. Si ambas Cámaras aprueban las observaciones, la iniciativa con ellas integrada regresa al Ejecutivo para su promulgación. En caso de que ambas Cámaras rechacen las observaciones presidenciales o parte de ellas, la iniciativa puede ser promulgada como ley si y solo si dos terceras partes de sus miembros votan en ese sentido (OCDE, 2012a, p. 54). Como se advierte, el proceso legislativo chileno refleja de inicio a fin la preponderante influencia del presidente de la República, principal protagonista en la generación de iniciativas y en la elaboración de leyes en el país, lo que no obsta para que el Congreso Nacional de Chile sea un referente en materia de evaluación de resultados e impacto legislativo en Latinoamérica.

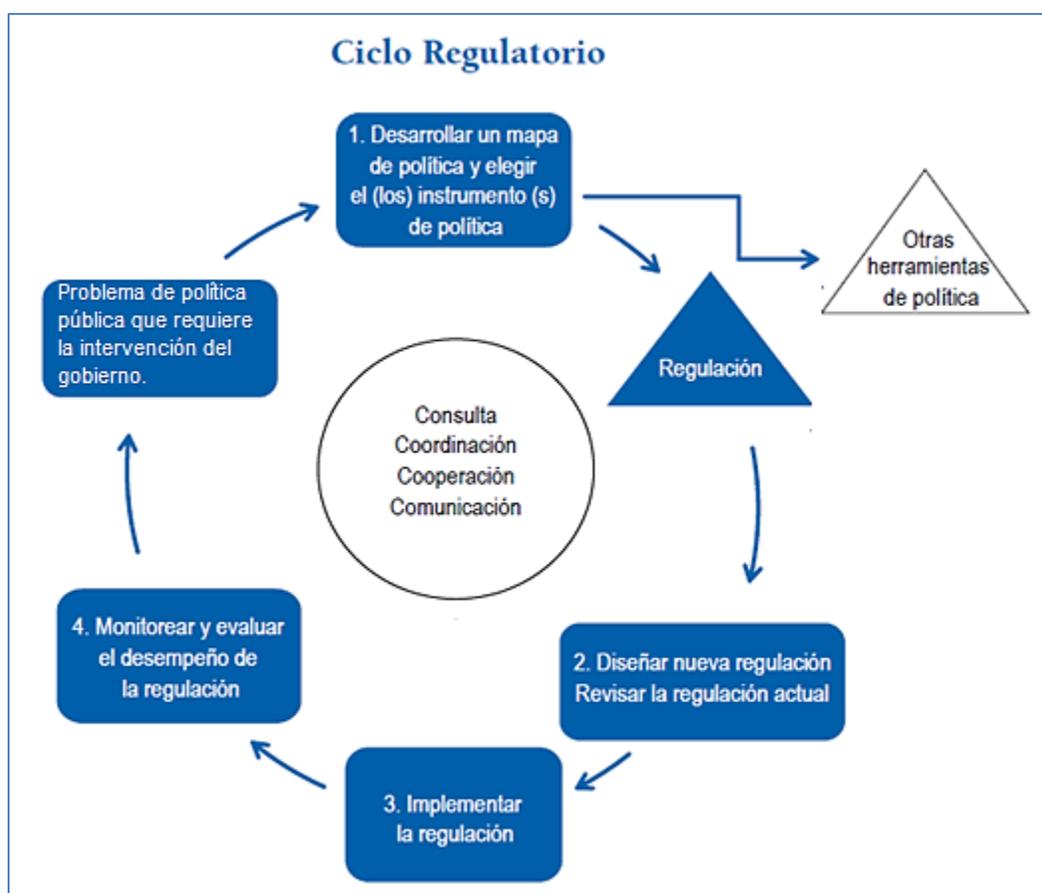
### **El modelo chileno de evaluación legislativa**

La Cámara de Diputadas y Diputados de Chile inauguró a principios de 2011 su Departamento de Evaluación de la Ley, producto de un trabajo en conjunto con la OCDE (en documentos oficiales del Congreso chileno, se le denomina Departamento de Evaluación de la Ley/OCDE). Adicionalmente, se creó un Comité especial para la Evaluación de la Ley, integrado por un o una diputada de cada bancada parlamentaria, cuya función es apoyar las labores de este departamento y coordinar los trabajos de colaboración con la OCDE. Conformado por un equipo multidisciplinario de investigadores, el objetivo del Departamento de Evaluación de la Ley es revisar los diversos efectos o consecuencias de leyes con vigencia mayor a un año, y evaluar los posibles impactos (positivos y negativos) derivados del marco legal, complementando con ello el ciclo de política regulatoria de acuerdo con el modelo impulsado por la OCDE (2018).

En términos generales, este ciclo comprende un proceso mediante el cual el gobierno, al identificar y analizar —en conjunto con los actores involucrados— un problema

público que requiere su intervención, decide responder con una regulación como instrumento de solución (política pública). Tomando decisiones basadas en evidencia, se revisa la normatividad existente, o bien, se genera e implementa una nueva regulación, cuyos efectos y resultados son monitoreados y evaluados, lo que permite también identificar oportunidades de mejora, en un proceso integral que asigna gran relevancia a la participación de los actores involucrados y la sociedad civil (OCDE, 2018, p. 50).

Figura 1. Modelo del Ciclo Regulatorio



Fuente: OCDE (2018).

De acuerdo con el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputadas y Diputados chilena, la implementación de la actividad evaluatoria *ex post* enriquece el ciclo regulatorio, pues va más allá de la mera promulgación y publicación de la

ley y permite conocer sus resultados, efectos e impacto. Para la realización de su trabajo, el equipo de investigación se coordina con el Comité de Evaluación y las comisiones de trabajo de la Cámara (Diputados Chile, 2020), aunque la decisión sobre cuáles leyes serán evaluadas corresponde a la Mesa Directiva, a partir de siete criterios específicos:

1. Que la materia de la ley sea de interés social, alejada del debate ideológico o partidista (Criterio de neutralidad política).
2. Que el impacto de la ley cubra a gran parte de la población (Carácter masivo de la ley).
3. Que la ley atienda un problema de alta incidencia en la opinión pública (Criterio de contingencia).
4. Que la ley facilite el diseño de indicadores para medir su nivel de cumplimiento y eficiencia (Viabilidad metodológica).
5. Que legalmente sea posible evaluarla en un tiempo razonable, de máximo 4 o 5 meses (Viabilidad temporal).
6. Que sea susceptible de evaluarse con los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles (Viabilidad técnica).
7. Que la ley tenga al menos un año de vigencia (Criterio de aplicación temporal). (OCDE, 2012a).

## **Metodología**

Con el apoyo técnico de la OCDE, el Departamento de Evaluación de la Ley ha diseñado una metodología de evaluación *ex post* que, aunque sigue en proceso de consolidación

institucional y metodológica, ya está contribuyendo a la mejora del marco regulatorio chileno. Básicamente, la metodología busca determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de la ley, conocer si la ley tiene efectos no previstos o no deseados, identificar lo que funciona bien y lo que no, conocer la percepción ciudadana acerca de la ley, y proponer, en su caso, medidas para su perfeccionamiento (OCDE, 2012a).

La metodología general del que aquí llamaremos “Modelo chileno de evaluación legislativa” consta de nueve pasos, distribuidos en tres fases generales:

### **Fase 1: Estudio técnico.**

Consiste en el análisis jurídico de la ley que se evalúa a partir de su texto, así como de las normas relacionadas. Incluye el análisis de información estadística, experiencias internacionales en la materia de que se trate, consulta a expertos en la materia y a las instituciones y organismos encargados de la implementación de la ley y el papel que desempeña cada uno.

### **Fase 2: Percepción ciudadana.**

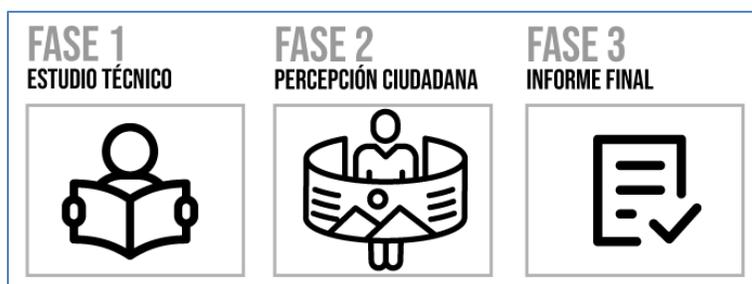
En esta fase se investiga con diferentes técnicas para conocer la percepción ciudadana acerca de la ley que se evalúa, principalmente la percepción de las personas directamente afectadas por ella. Se le asigna especial relevancia a esta fase porque permite conocer de primera mano experiencias sensibles que pueden enriquecer el análisis y la existencia de efectos colaterales no esperados provocados por la ley. La Cámara de Diputados chilena mantiene permanentemente abiertos los llamados Foros Ciudadanos de Evaluación de la Ley, espacios de participación que puede ser presencial o virtual, para

compartir información y recoger directamente las opiniones, sugerencias e inquietudes de la sociedad civil respecto de una ley dada (Diputados Chile, 2012).

### **Fase 3: Informe final.**

Consiste en el “cruce” de la información generada por el estudio técnico y la investigación de la percepción ciudadana, para su análisis e identificación de hallazgos del proceso evaluativo, el planteamiento de conclusiones y, en su caso, recomendaciones de mejora. Este informe se envía al Comité de Evaluación de la Ley, el cual lo revisará y enviará al Pleno y a las correspondientes partes o comisiones de la Cámara de Diputados para análisis posteriores (OCDE, 2012a).

Figura 2. Fases generales del ciclo de evaluación de la ley en la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile



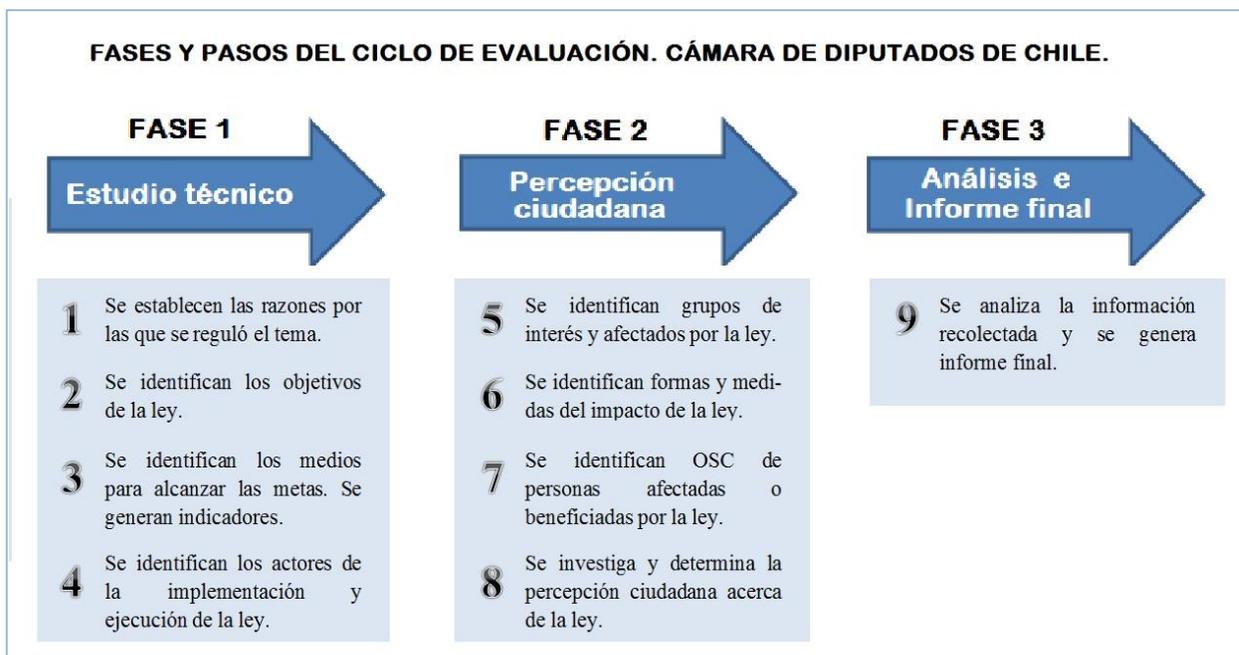
Fuente: Cámara de Diputados de Chile (2019).

El trabajo evaluativo de estas tres fases se realiza a lo largo de nueve pasos:

1. Se establece la razón por la que se reguló el tema. Esto incluye un análisis histórico de la ley, desde la etapa prelegislativa hasta su promulgación. Su origen, las premisas, consideraciones y fundamentación del proyecto de ley.
2. Se identifica la población destinataria y los principales objetivos de la ley (generales y específicos).

3. Se identifican las herramientas o mecanismos elegidos por el legislador para lograr las metas, se determina su suficiencia y se diseñan indicadores de cumplimiento.
4. Se identifican las entidades o instituciones públicas encargadas de la implementación y la ejecución de la ley que se está analizando, así como sus diversas responsabilidades.
5. Se identifican los diversos grupos de interés y los afectados por la ley, para determinar cómo resultaron afectados, antes o después de su promulgación.
6. Se identifican y miden los impactos de la ley. Se procura identificar las formas en las que la ley ha afectado o ha tenido impacto sobre los grupos sociales.
7. En su caso, se identifican las organizaciones de la sociedad civil que agrupen a personas afectadas y/o beneficiadas por la ley.
8. Se determina la percepción ciudadana acerca de la ley. Para ello se desarrollan y aplican herramientas de la investigación social que permitan conocer el grado de conocimiento de las y los interesados o afectados sobre los preceptos legales en cuestión; identificar sus creencias y actitudes respecto del funcionamiento del sistema de justicia; y, en su caso, revisar aspectos culturales que tengan alguna relación con el tema de la ley evaluada.
9. Se analizan los datos recolectados y se elabora el informe final. (Cámara de Diputados de Chile, 2019).

Figura 3. Fases y pasos del Ciclo de Evaluación de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile.



Fuente: Elaboración propia, con información de Cámara de Diputados de Chile (2019).

### **Participación de la sociedad**

Un elemento fundamental en este modelo de evaluación es la participación ciudadana, que enriquece el proceso evaluativo por su potencial de develar aspectos de la ley impensados en el momento de su creación. Su aporte a la transparencia y la rendición de cuentas del proceso legislativo es muy importante, de cara a una ciudadanía crecientemente participativa, que trata cada vez más de involucrarse activamente en las decisiones de gobierno que le impactan directamente. Con esta perspectiva, en Chile, el Departamento de Evaluación de la Ley ha venido avanzando en el diseño de herramientas adecuadas para conocer la percepción y las sugerencias de los ciudadanos: cuestionarios en línea, entrevistas, encuestas para grupos sociales específicos, los Foros Ciudadanos ya mencionados, el desarrollo de grupos de enfoque, pláticas y talleres comunitarios, entre

otros (OCDE, 2012a). Entre 2011 y 2020, el Departamento de Evaluación de la Ley del Congreso de Chile ha presentado 13 informes de evaluación de leyes de diferentes materias, además de varios estudios relacionados con el trabajo de la Cámara.

El modelo chileno de evaluación legislativa es considerado como un significativo referente continental, susceptible de emular y, claro, enriquecer, a fin de impulsar significativamente la profesionalización en la función legislativa involucrando – muy importante– a la ciudadanía en el desempeño y supervisión de esta función (Caballero Álvarez, 2019). Aun así, no está exento de retos y áreas de oportunidad, tanto en lo institucional como en lo metodológico. La evaluación *ex post* requiere no solo de voluntad política y herramientas metodológicas efectivas para ser posible, sino también de una nueva manera –un nuevo paradigma– de concebir y realizar el proceso de creación de las leyes. En su informe sobre esta experiencia, la OCDE (2012a) identifica algunas áreas de oportunidad para la consolidación de este modelo de evaluación, tales como:

- Establecer criterios más claros para el análisis;
- Definir las prioridades sobre las leyes o temas a evaluar;
- Garantizar recursos técnicos y financieros suficientes para el trabajo evaluativo;
- Fortalecer la coordinación entre el área evaluadora y los poderes del gobierno;
- Optimizar la mecánica de consultas con grupos ciudadanos para maximizar los resultados del ejercicio.

Así mismo, retos institucionales importantes para el Departamento, tales como la necesidad de un apoyo político más firme para cumplir con sus responsabilidades; acceso total a la información; promoción y cuidado de su independencia y su apartidismo; mayor coordinación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para la realización de este tipo de evaluación, y una mayor solidez y definición en el sustento jurídico (mandato) del Departamento (OCDE, 2012a).

En el plano metodológico, la propia OCDE ha identificado algunos retos en el modelo chileno. Primeramente, su fortalecimiento y consolidación, de manera que ofrezca resultados al evaluar leyes de naturaleza diversa. Además: la necesidad de una mayor sistematización de sus métodos de trabajo; fortalecer las capacidades técnicas que permitan optimizar el aprovechamiento de la participación ciudadana en el proceso; mayor interacción con las entidades del Ejecutivo encargadas de la implementación de las leyes, y, ya que no todas las leyes podrán ser evaluadas, definir un método o sistema de priorización de las leyes a evaluar en el año (OCDE, 2012a). La metodología aquí planteada continúa su proceso de perfeccionamiento.

### **3.2 El modelo de evaluación de leyes del Congreso de la República del Perú**

La República del Perú está ubicada en la costa occidental de Sudamérica. Con el océano Pacífico bordeando su costa, limita al norte con Ecuador y Colombia, al este con Brasil, con Bolivia al sureste y con Chile al sur. Su capital es la ciudad de Lima. La población total estimada de 2020 es de 32.6 millones de personas, de la cual, la proporción de mujeres es 50.4 % y la de hombres 49.6 %. De acuerdo con su Constitución Política, vigente desde 1993, Perú es una república democrática, social, independiente y soberana con un gobierno

unitario, representativo y descentralizado, organizado de acuerdo al principio de separación de poderes. (Senado México, 2020 e INEI, 2020).

La Constitución también establece que el Poder Legislativo de la República reside en su Congreso, fundado en 1822. Es unicameral desde 1993 –en sus inicios fue bicameral– y está conformado por 130 congresistas electos en forma directa por un período de cinco años, sin posibilidad de reelegirse para un período consecutivo. El Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, soberano en la realización de sus funciones legislativas, de control político y las demás que le confiere la Constitución. Es autónomo, tanto en lo normativo y lo económico, como en lo administrativo y lo político.

En lo referente a su conformación orgánica parlamentaria, el Pleno es la máxima asamblea deliberativa del Congreso, y lo integran la totalidad de los congresistas. Le sigue el Consejo Directivo, órgano compuesto por los miembros de la Mesa Directiva y representantes de los grupos parlamentarios elegidos por su respectivo grupo. La Mesa Directiva –compuesta por el presidente y tres vicepresidentes– tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates en el Pleno, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en actos protocolarios. Existe también una Junta de Portavoces, conformada por la Mesa Directiva y un Portavoz por cada Grupo Parlamentario. Entre sus funciones y atribuciones, la Junta tiene la de elaboración del Cuadro de Comisiones, la exención del envío a Comisiones y la realización de cambios en el orden del día de la sesión, por ejemplo, siempre sujetas a votación de sus miembros.

La Presidencia del Congreso tiene, entre otras funciones y atribuciones, la de representar al Congreso y presidir las Sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de

la Mesa Directiva. Las Comisiones tienen como función principal el seguimiento y fiscalización de los órganos estatales y de los sectores de la Administración Pública. También el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia.

Hay cuatro clases de Comisiones: Ordinarias, para el estudio y dictamen de asuntos ordinarios de la Agenda del Congreso; Comisiones de Investigación, para el estudio, investigación y dictamen de asuntos específicos; Comisiones Especiales, con fines protocolarios o ceremoniales, o bien, para estudios especiales; y una Comisión de Ética Parlamentaria, encargada de la promoción y cuidado de la ética parlamentaria, y resolver las denuncias formuladas en esta materia. (Congreso del Perú, 2022a). (Constitución del Perú, 1993, art. 90) (Reglamento del Congreso de la República, art. 3).

La Comisión Permanente del Congreso, cuyos miembros también son elegidos por este, se mantiene en ejercicio de sus funciones constitucionales durante la actividad ordinaria del Congreso, durante sus recesos e incluso en el intervalo parlamentario producido por la disolución del Congreso. Está regida por el presidente del Congreso y conformada al menos por 20 congresistas (Constitución Perú, 1993, art. 101).

El Congreso de la República del Perú tiene dos funciones o responsabilidades principales: la creación de las leyes y el control parlamentario sobre los actos de gobierno y de la administración pública en general. Entre sus atribuciones están las siguientes:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa. (Constitución Perú, 1993, art. 102).

La Legislatura 2021-2026 está compuesta por 51 diputadas (39%) y 79 diputados (61%) en ejercicio, agrupados en 13 grupos parlamentarios, con la excepción de 4 congresistas no agrupados. En el presente (2022), son cinco las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso del Perú. La primera de ellas es el Partido Fuerza Popular, con 24 curules; la segunda posición la tiene el partido Perú Libre, con 17 curules; la tercera posición corresponde al Partido Acción Popular, con 14 curules; le siguen los partidos Bloque Magisterial de Concertación Nacional y Alianza para el Progreso, cada uno con 10 curules. En conjunto, estos cinco partidos políticos suman 57 por ciento de los votos en el Congreso peruano. El resto se distribuye entre otras ocho representaciones (Congreso del Perú, 2022b).

## **Procedimiento legislativo del Congreso de la República del Perú**

Tratándose de un Congreso unicameral, el procedimiento legislativo en el Congreso de la República del Perú transcurre en una instancia única y definitiva, sin Cámara revisora. La Constitución Política del Perú (1993) establece el derecho del presidente de la República y de los Congresistas para iniciar leyes. También tienen ese derecho, en las materias que les son propias, “los otros poderes del Estado”, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales y locales, y los colegios profesionales, así como también los ciudadanos (Art. 107).

De acuerdo con su Reglamento, el procedimiento legislativo del Congreso de la República del Perú comprende el debate y la aprobación de leyes ordinarias, leyes orgánicas, leyes presupuestales y financieras, de reforma a la Constitución Política y de reforma al Reglamento del Congreso, entre otras. Este procedimiento se desarrolla normalmente a lo largo de seis etapas:

- Iniciativa legislativa;
- Estudio en comisiones;
- Publicación del dictamen en el portal del Congreso, en la *Gaceta del Congreso* o en el *Diario Oficial El Peruano*;
- Debate en el Pleno;
- Aprobación por doble votación, y
- Promulgación. (Reglamento Congreso Perú, 2018, art. 73).

El Reglamento previene la excepción de este procedimiento en ciertos casos, como son los exonerados por acuerdo de la Junta de Portavoces, en votación no menor a tres quintos de los miembros del Congreso en ella representados.

### **La iniciativa legislativa**

Por reglamento, las iniciativas o proposiciones de ley deben contar normalmente con una exposición de motivos en la que se fundamente la propuesta, se plantee su efecto sobre el marco jurídico nacional, se ofrezca un análisis costo-beneficio de su implementación y, dado el caso, comentarios sobre “su incidencia ambiental” (Art. 75 Reglamento Congreso). Existen algunos requisitos especiales cuando se trate de iniciativas presentadas por el presidente de la República, quien puede presentar proposiciones sobre cualquier asunto, con preferencia sobre otras iniciativas en casos de urgencia, y tiene exclusividad para presentar propuestas en materia presupuestaria, financiera, de demarcación territorial y tratados internacionales, entre otras. En el caso de iniciativas propuestas por las y los Congresistas, estas deben ser presentadas a través de su grupo parlamentario, también con ciertos requisitos de respaldo por parte de sus integrantes.

Cuando se trata de iniciativas ciudadanas, estas deben ser acompañadas por las firmas de al menos 0.3% de la población electoral, previa confirmación de la Oficina Nacional de Procedimientos Electorales. Para el caso del Poder Judicial y las demás instituciones con derecho de iniciativa<sup>16</sup>, sus iniciativas deben tratar sobre asuntos de su competencia, lo cual deben acreditar debidamente en el documento (Art. 76).

---

<sup>16</sup> El Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, las Regiones, las Municipalidades y los Colegios Profesionales (Art. 76, numeral 4 del Reglamento del Congreso de la República del Perú).

## **Estudio en comisiones**

La iniciativa es presentada en una oficina especializada de la Oficialía Mayor del Congreso, la que, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, la registra y ordena su publicación en el Portal del Congreso, dando aviso también a la vicepresidencia encargada del proceso y trámite en Comisiones. En caso de incumplimiento de algún requisito, la iniciativa no se recibe hasta que este es subsanado.

Seguidamente, el Oficial Mayor, previa consulta con la vicepresidencia envía la proposición a la Comisión –o Comisiones– que corresponda según su especialización, para su estudio y dictamen en un plazo de treinta días, que puede ser mayor en algunos casos especiales. Antes de ello, la Comisión verifica que la proposición cumpla con los requisitos de forma ya expuestos, y también su compatibilidad con la Constitución, a partir de lo cual puede aceptarla, rechazarla o archivarla. En estos dos últimos casos, lo avisa a la Oficialía Mayor. Previo a su debate, el dictamen es compartido con los Congresistas por vía electrónica, además de publicado en el Portal del Congreso (Reglamento, Art. 77). Llama la atención el escaso tiempo (treinta días) con que cuentan las Comisiones Ordinarias como plazo para el estudio y dictamen de los proyectos de ley, aun con la salvedad de que este plazo puede ser mayor en algunos casos especiales.

## **Publicación del dictamen**

En el Congreso de la República del Perú, para la realización del debate en el Pleno sobre un proyecto de ley, es requisito indispensable contar con el dictamen correspondiente; y no solo eso, sino que ese dictamen debe haberse publicado, al menos siete días naturales antes del debate, en el Portal del Congreso, o en su *Gaceta*, o bien, en el *Diario Oficial El*

*Peruano*, salvo casos especiales en que la Junta de Portavoces apruebe la dispensa o exención de estos requisitos (Reglamento, Art. 78).

### **Debate**

Como resultado del debate en el Pleno, el proyecto de ley puede ser aprobado, o rechazado, o reenviado a Comisiones. En caso de rechazo del proyecto, el presidente del Congreso ordena su archivo, y el proyecto no podrá presentarse de nuevo hasta el siguiente año de sesiones, a menos que una mayoría simple de Congresistas apruebe en contrario. En el caso de envío de regreso a Comisiones, el presidente del Congreso ordena su reenvío. De resultar aprobado el proyecto de ley en el Pleno, la oficina especializada de la Oficialía Mayor se encarga de redactar la autógrafa –versión final del proyecto aprobado– para ser firmada al momento por el presidente y uno de los vicepresidentes del Congreso (Reglamento, Art. 78).

### **Aprobación por doble votación**

Con excepción en casos muy especiales, la obligada realización de una segunda votación debe tener lugar al menos siete días naturales después de la primera aprobación del proyecto de ley (Reglamento, Art. 78).

### **Envío al presidente de la República**

Una vez aprobado en segunda votación, el proyecto de ley es enviado al presidente de la República para su publicación en un plazo máximo de quince días hábiles. En caso de tener observaciones sobre el proyecto, en ese mismo plazo, el presidente plantea al Congreso su reconsideración sobre el proyecto de ley. Estas observaciones se suman al expediente del proyecto y son tramitadas “como cualquier proposición”. Una vez reconsiderada, la ley es promulgada por el propio presidente del Congreso, con el voto de más de la mitad del

número legal de los miembros del mismo (Reglamento, Art. 79). De acuerdo con la Constitución de la República, las leyes de reforma a la Constitución no pueden ser observadas por el presidente de la República (Constitución, Art. 206).

### **Promulgación, publicación y vigencia**

Si el proyecto de ley no tiene observaciones, es promulgado y enviado a publicación por el presidente de la República en el plazo ya mencionado. De no promulgarlo el presidente en este plazo, lo promulga el presidente del Congreso. Normalmente, al día siguiente de su publicación en el diario oficial, la ley cobra obligatoriedad, a menos que su mismo texto disponga un período mayor<sup>17</sup> (Reglamento, Art. 80). En lo referente a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, los decretos legislativos siguen el mismo proceso (Constitución, art. 104).

Como se mencionó líneas atrás, el descrito es el trayecto común que sigue una proposición de iniciativa hasta convertirse en ley vigente. Existen algunos casos especiales que escapan en cierta forma del proceso común. Por ejemplo, las reformas a la Constitución de la República requieren, además del voto aprobatorio de la mayoría absoluta del número legal de Congresistas, ser sometidas a referéndum. Este puede ser omitido cuando la aprobación del Congreso se obtiene en dos períodos anuales de sesiones consecutivos, y en cada caso con el voto de más de dos tercios del número legal de Congresistas. También tienen condiciones especiales de procedimiento las leyes orgánicas, las leyes presupuestales, leyes sobre créditos suplementarios, la Ley de Cuenta General

---

<sup>17</sup> Este período que transcurre desde que se publica una norma hasta que entra en vigor es conocido internacionalmente como *vacatio legis*, y generalmente viene establecido en el texto de la propia norma.

(Cuenta Pública) de la República y las leyes delegatorias (Reglamento, art. 81; Constitución, art. 206).

### **El modelo peruano de evaluación legislativa**

Desde 2013, el Congreso de la República del Perú ha mostrado un decidido empuje para construir y consolidar una política institucional de medición del impacto social de las leyes que aprueba. Para conducir y cumplir esta misión, fue creado el Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley (Grupo de Apoyo), que, en alianza con universidades y otras instituciones, ha realizado importantes avances en este campo. La premisa que guía al Congreso peruano es que la mayoría de los parlamentos latinoamericanos tratan de legitimar su función privilegiando la producción acelerada de leyes, lo que, a su juicio, los aleja de una legislación efectiva, producto de la reflexión y el análisis racional.

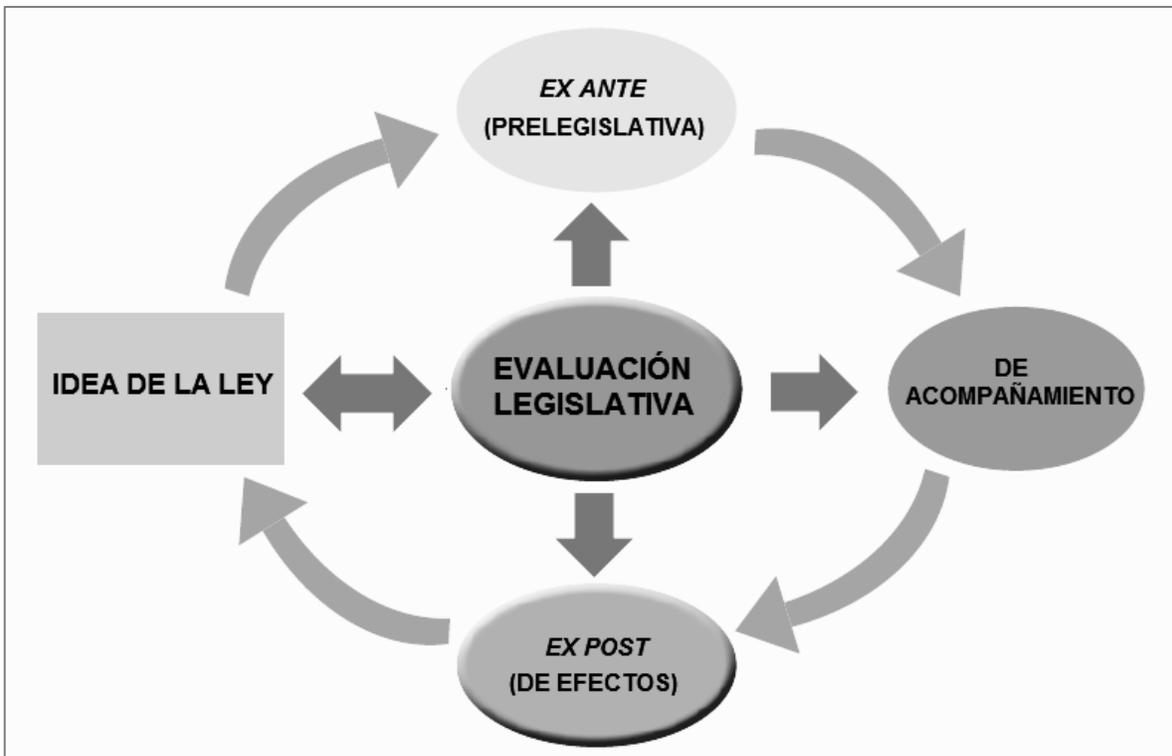
Para contrarrestar este fenómeno, se han venido impulsando la especialización de los funcionarios parlamentarios, el diseño e implementación de instrumentos que mejoran la técnica y posibilitan una legislación más clara y eficaz y, finalmente, la creación del Grupo de Apoyo. Este, con la visión de insertar en la agenda parlamentaria latinoamericana la evaluación legislativa con enfoque propio, apuesta a que, gradualmente, la evaluación de las leyes hará posible un “reajuste sustancial tanto en la función legislativa como en el ordenamiento jurídico”. Para ello, el Grupo de Apoyo ha desarrollado una propuesta metodológica cuyo objetivo es darles viabilidad a los ejercicios de evaluación que realice el Congreso del Perú. (Falconí *et al.*, 2014).

A diferencia del enfoque utilizado en el Congreso de Chile, que ubica a la evaluación legislativa como una fase del proceso legislativo regulada por vía reglamentaria,

para los especialistas peruanos el proceso de evaluación pertenece más al ámbito de la técnica legislativa, la cual, con criterios más flexibles, se plasma o se integra por medio de manuales o guías para conducir a una legislación más puntual y eficaz. Otra diferencia sustantiva entre el modelo de evaluación chileno y el peruano es que aquel, hasta ahora, solo practica la evaluación *ex post*, mientras que este le apuesta a integrar la evaluación a lo largo de todo el proceso, tanto durante la elaboración del proyecto de ley (evaluación prelegislativa), como durante su debate y aprobación (evaluación simultánea o de acompañamiento) y una vez que adquiere vigencia como ley (evaluación poslegislativa o *ex post*), en lo que han denominado *círculo integral de evaluación legislativa*. (Falconí *et al.*, 2014, p. 120).

El fundamento de esta propuesta del Congreso peruano es que la evaluación *ex post* resultará mucho más efectiva y eficiente si no “parte de cero”, y cuenta entre sus insumos con una buena batería de impactos previstos (producto de la evaluación *ex ante*) y de los resultados de la evaluación de acompañamiento, todo esto en un “círculo legislativo virtuoso” en el que estos tres tiempos de la evaluación legislativa se encuentran integrados como etapas que cada una alimenta a la siguiente. (Falconí *et al.*, 2014, p. 122).

Figura 4: Circuito integral de evaluación legislativa



Fuente: (Falconí *et al.*, 2014).

## Metodología

El instrumento de evaluación legislativa propuesto por el Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva del Congreso de Perú consta de tres etapas, cada una dedicada a uno de los tipos de evaluación: *ex ante* o prospectiva, de acompañamiento y *ex post* o de efectos (Falconí *et al.*, 2014, p. 162).

### Etapa 1: Evaluación prospectiva

La primera etapa comprende tres fases. La primera de estas tiene por objeto establecer la necesidad, oportunidad y viabilidad de la propuesta de ley a través de la identificación de los hechos o razones que justifican la intervención parlamentaria, la pertinencia de una ley y los factores que conforman su viabilidad técnica. La segunda fase está enfocada en analizar el impacto de la implementación de la potencial ley en lo social (población

beneficiada y población perjudicada), lo económico (costo-beneficio), lo político (consenso o disenso entre los actores políticos), lo institucional (actores vinculados y alineación con un propósito estratégico), lo jurídico (relación con otras normas vigentes) y lo ambiental (relación con la problemática ambiental vigente). La tercera fase de la etapa 1 consiste en la elaboración de un informe de la evaluación prospectiva o *ex ante*.

### **Etapa 2: Evaluación simultánea (de acompañamiento)**

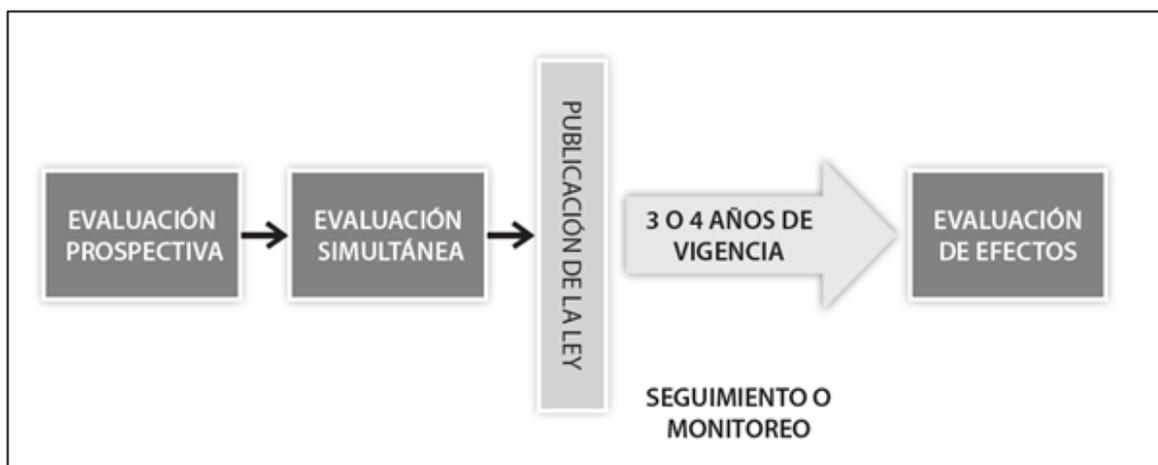
Se refiere a una parte del proceso legislativo que abarca desde la presentación de la iniciativa al Pleno hasta su debate y aprobación en este, pasando, desde luego, por la revisión, debate y dictaminación en comisiones, todo lo cual implica forzosamente un ejercicio evaluativo (Karpen, 2006, p. 57). Las características de este proceso dependerán del modelo de proceso legislativo que siga cada Congreso. Para el caso del Congreso de la República del Perú, el proceso general ya fue descrito páginas atrás en este mismo apartado.

### **Etapa 3: Evaluación poslegislativa o *ex post*.**

Tratándose esta etapa del tema principal del presente trabajo, y que ya fue desarrollado ampliamente, obviaremos en este punto su descripción para comentar que el plazo de vigencia que se considera en este modelo es de tres o cuatro años para realizar este tipo de evaluación. Sobre este punto, el equipo de trabajo del Congreso del Perú propone que, durante esos tres o cuatro primeros años de vigencia, se implemente un mecanismo de seguimiento para comprobar si la implementación de la ley se desarrolla de acuerdo con lo previsto, generando información que puede ser de utilidad en la evaluación *ex post*.

Recordemos que la visión del Congreso peruano en esta materia es que la evaluación poslegislativa cuente, como insumos, con los resultados de la evaluación prelegislativa y la de acompañamiento, idea central de este circuito integral de evaluación que propone el Grupo de Apoyo del Congreso.

Figura 5: Fases de la evaluación poslegislativa en el modelo peruano



Fuente: (Falconí *et al.*, 2014).

De acuerdo con el Grupo de Apoyo del Congreso peruano, esta propuesta metodológica está en el proceso de demostrar su viabilidad al contribuir positivamente al diseño y aprobación de leyes concisas, claras y efectivas, y con ello convertirse en un modelo exitoso de evaluación legislativa integral.

### 3.3 La evaluación legislativa en México

#### 3.3.1 Antecedentes normativos

Para acercarnos a conocer el marco normativo de la evaluación de leyes en nuestro país, nos remitiremos al correspondiente a la evaluación de programas y políticas públicas, disciplina que en México constituye su campo natural de origen. Los primeros pasos en materia de evaluación institucional en el país se dieron a partir de la segunda mitad de los

años setenta, como un esfuerzo básico de control jurídico y financiero del gasto, de la mano de importantes reformas orgánicas. Como la de 1976, año en que se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, seguida dos años después por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Ley de Coordinación Fiscal, que propiciaron el surgimiento de un enfoque de evaluación y seguimiento de resultados que sentaría las bases para su desarrollo.

Uno de los principales hitos normativos de esta disciplina lo constituye la promulgación, en 2004, de la Ley General de Desarrollo Social, primera ley de alcance nacional para regular la política social y establecer un sistema de control del gasto social. Su objeto es garantizar el acceso de toda la población al desarrollo social mediante el establecimiento de las instituciones responsables de este, así como los principios y lineamientos de la política nacional en la materia. Delinea también un Sistema Nacional de Desarrollo Social con la competencia y participación de los tres órdenes gubernamentales. Otro aspecto que abona a la relevancia de esta ley es que crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo encargado de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas en este ámbito, establecer lineamientos y criterios para la medición de la pobreza y revisar el cumplimiento del objeto de los programas sociales (CESOP, 2004).

En 2006, vio la luz la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su articulado estableció la obligación, por parte de las comisiones del Congreso de la Unión, de realizar una valoración previa (*ex ante*) del impacto presupuestal de las iniciativas de ley o de decreto que presentaran o dictaminaran, y lo mismo para el Ejecutivo Federal. En 2007, otro hito: nace el Sistema de Evaluación del Desempeño, a

cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y también los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, que definieron los tipos de evaluación que se practicarían: estratégicas y de programas federales (evaluaciones de consistencia, de indicadores, de procesos, de impacto y evaluaciones específicas). El año 2007 trajo también el Programa Anual de Evaluaciones, que abarcó todos los programas con contenido social de la administración federal (Cardozo, 2015).

Posteriormente, a partir de su reforma en 2008, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispuso en su artículo 134 que “los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas y los municipios se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (Decreto, 2008).

Y continúa:

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. (Decreto, 2008).

Esta disposición, que otorga rango constitucional a la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, describe un modelo de gestión cuyos principales instrumentos son el Presupuesto basado en Resultados (PbR) para el ejercicio y control de los recursos públicos y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para medir y

evaluar los resultados e impactos de la gestión pública en nuestro país. Esta disposición constituye, junto con la Ley General de Desarrollo Social, la piedra angular del marco normativo de la evaluación en México.

Nuestra Constitución también establece –artículo 26– que el Estado “organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”. Es el sustento constitucional del Plan Nacional de Desarrollo, institución rectora fundamental de las políticas públicas de la Nación, y ecosistema natural de la evaluación de programas y políticas públicas en México. El artículo también establece la responsabilidad del Poder Ejecutivo para establecer en este proceso de planeación los procedimientos de participación y consulta popular, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Tal es el sustento fundamental de la evaluación y monitoreo de políticas y programas públicos federales en México, soporte para un vasto marco normativo general que conforma un elaborado sistema interinstitucional de evaluación en el ámbito federal, con la Secretaría de Hacienda, el CONEVAL, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y sus similares en los estados –el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) en el caso de Sonora– como las principales instituciones rectoras de esta relevante tarea en México.

A continuación, se nombran –sin detallarlas, para después enfocarnos en el ámbito estatal, interés principal de este trabajo– otras normas de carácter general y federal que conforman, junto con las ya mencionadas, el marco normativo para la práctica y el desarrollo de la evaluación en nuestro país:

- Acuerdo de los Requisitos Mínimos para la Evaluación de Programas Gubernamentales (2002).<sup>18</sup>
- Presupuesto de Egresos de la Federación (emisión anual).<sup>19</sup>
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008).<sup>20</sup>
- Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal (2011).<sup>21</sup>
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008): artículos 71 y 79.<sup>22</sup>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006): artículos 85 y 110.<sup>23</sup>
- Norma para la difusión de resultados de evaluaciones externas (2013).<sup>24</sup>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral (2014).<sup>25</sup> Este decreto otorga al CONEVAL categoría de Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

---

<sup>18</sup> DOF 30 de abril de 2002.

<sup>19</sup> DOF 29 de noviembre de 2021.

<sup>20</sup> DOF 31 de marzo de 2008.

<sup>21</sup> Emitido el 8 de marzo de 2011.

<sup>22</sup> Última reforma: DOF 30 de enero de 2018.

<sup>23</sup> Última reforma: DOF 27 de febrero de 2022.

<sup>24</sup> Última reforma: DOF 23 de diciembre de 2015.

<sup>25</sup> DOF 10 de febrero de 2014.

- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, publicada en 2016, que establece que toda iniciativa de ley o de decreto presentada a votación del Pleno de las Legislaturas locales deberá incluir en el dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto” (Ley de Disciplina, 2016).

### **3.3.2 La evaluación legislativa en el contexto nacional**

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) obliga (desde 2017) a todas las autoridades de gobierno a implementar políticas de mejora regulatoria con el objeto de simplificar sus regulaciones, trámites y servicios.<sup>26</sup> A su vez, la ley reglamentaria en esta materia, la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), define la regulación como:

[...] cualquier normativa de carácter general cuya denominación puede ser Acuerdo, Circular, Código, Criterio, Decreto, Directiva, Disposición de carácter general, Disposición Técnica, Estatuto, Formato, Instructivo, Ley, Lineamiento, Manual, Metodología, Norma Oficial Mexicana, Regla, Reglamento, o cualquier otra denominación de naturaleza análoga que expida cualquier sujeto obligado (LGMR, 2018, art. 3 frac. XV).

En consonancia con el mandato constitucional, la LGMR señala que los *sujetos obligados* deberán realizar el análisis de impacto regulatorio de propuestas regulatorias y de la regulación existente –en este caso, análisis de impacto regulatorio *ex post*– a fin de evaluar su aplicación, sus efectos y su observancia, previendo la utilización

---

<sup>26</sup> Reforma publicada en el DOF del 5 de febrero de 2017 (Decreto por el que, 2017).

de la consulta pública para conocer la opinión de los actores interesados (LGMR, 2018, art. 70 frac. II). ¿Quiénes son estos sujetos obligados?

La Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las procuradurías o fiscalías locales. Los poderes legislativos, judiciales, así como los organismos con autonomía constitucional de los órdenes federal o local y los organismos con jurisdicción contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales serán sujetos obligados para efectos de lo previsto en el Capítulo VI del Título Segundo de esta Ley (LGMR, 2018, art. 3 frac. XIX).

A la luz de los cuatro párrafos anteriores, queda claro el mandato constitucional que obliga a los Congresos estatales a practicar el análisis de impacto regulatorio *ex post* para evaluar la aplicación, los efectos y la observancia de las leyes que aprueban y promulgan. Sin embargo, como veremos adelante, salvo el caso de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Poder Ejecutivo federal), cuya labor está enfocada en la regulación en materia económica, la evaluación de leyes es muy escasa en nuestro país. En 2016, Rivera León planteaba el hecho de que las entidades federativas mexicanas “carecen de modelos institucionales de evaluación legislativa”. Y tenía razón. Sin embargo, en la realización del presente trabajo hemos encontrado que, en este campo, las cosas están cambiando poco a poco en el país.

### **La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER)**

De acuerdo con la OCDE (2018), México es “uno de los tres países miembros más avanzados en materia de evaluación *ex post*”. El organismo sostiene su comentario

destacando el esfuerzo en esta materia realizado por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, CONAMER, órgano descentralizado de la Secretaría de Economía encargado de impulsar la política de mejora regulatoria en el país, y además vigilar y controlar la calidad del inventario regulatorio vigente, así como de las regulaciones de nueva creación.

La mejora regulatoria es una política pública cuyos objetivos son que la normas que regulan la actividad económica de un país generen mayores beneficios que costos sociales, que sean instrumentos claros, que los trámites y servicios sean sencillos y que las entidades públicas sean eficaces y eficientes en su creación y aplicación. Su importancia es crucial, porque, a mayor calidad de la regulación, mejor desempeño de la economía de países y entidades federativas. Estudios referidos por el Banco Mundial (World Bank, 2018) sugieren que los estados mexicanos con mejor regulación y menos impedimentos para la apertura de empresas perdieron menos empleos formales durante la crisis financiera de 2008 y pudieron crear más empleos en las secuelas de esta que aquellos estados con peores regulaciones (Iacovone *et al.*, 2018).

En México, la mejora regulatoria tiene sus primeros antecedentes a finales de la década de los años noventa. Para el año 2000, la antecesora de la CONAMER, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), ya venía promoviendo entre los sujetos obligados el análisis de impacto regulatorio *ex ante* de sus proyectos de regulación que implicaran algún costo de cumplimiento; esto, con la finalidad de apoyar una mejor toma de decisiones, y garantizar que los beneficios de las regulaciones fueran superiores a sus costos. Para ello, se utilizaba la ya mencionada Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), de uso generalizado en los países miembros de la OCDE y aplicada en regulaciones federales que implican costos de cumplimiento para los particulares. Desde 2010, la

Comisión utiliza también una herramienta informática llamada Calculadora de Impacto de la Regulación, consistente en un cuestionario electrónico con diez preguntas mediante las cuales se determina el grado de impacto potencial de un proyecto de regulación a partir de sus características y alcance (OCDE, 2018).

El análisis de impacto normativo *ex ante* se sigue realizando en la actualidad (2020-2022); además, una vez en vigencia, toda regulación que genere algún costo de cumplimiento debe ser sometida al análisis de impacto regulatorio *ex post* cada cinco años, con el fin de determinar si la regulación ha alcanzado sus objetivos y si lo hace con criterios de eficiencia y eficacia, a fin de que los sujetos obligados tengan elementos para considerar su abrogación, su modificación o su permanencia (LGMR, 2018, art. 77).

A partir de 2017 –año en que se elevó a nivel constitucional–, la mejora regulatoria constituye una de las políticas públicas más relevantes del país, en la cual participan autoridades, actores sociales y empresariales, coordinados en un Sistema Nacional de Mejora Regulatoria. De acuerdo con la OCDE, la implementación del análisis de impacto regulatorio *ex post* en México alcanza resultados importantes, pero reconoce que su alcance es aún “relativamente bajo”, pues lo evaluado solo representa nueve por ciento del total de las leyes promulgadas en el país (OCDE, 2018, p. 21).

### **Ciudad de México**

Ehrman (2018) plantea el caso de la Ciudad de México, cuyo Poder Ejecutivo está obligado a acompañar con una evaluación previa (*ex ante*) del impacto presupuestal a toda iniciativa de ley o de decreto, proyecto de reglamento o acuerdo que presente ante el Congreso de la Ciudad de México y que implique una afectación a la hacienda pública, debiendo determinar, principalmente, la fuente de financiamiento, el impacto en el gasto y el impacto

en la estructura orgánica (p. 36). Por parte del Poder Legislativo de la capital del país, a partir de 2013 se estableció que las comisiones de la Asamblea (hoy Congreso de la Ciudad de México) “podrán realizar” una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas; es decir, se establece la facultad para evaluar impacto, mas no una clara obligatoriedad al respecto (Decreto, 2013).

No obstante, esa obligatoriedad quedó establecida en 2016, en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que impuso la obligación de los Ejecutivos estatales de acompañar todas sus iniciativas de ley o de decreto con una estimación de impacto presupuestario, y lo mismo para disposiciones administrativas cuya implementación implique algún costo. Con el mismo sentido, y a fin de cumplir con el principio de balance presupuestario sostenible,<sup>27</sup> el ordenamiento dispone que toda iniciativa que se presente a votación al Pleno de las Legislaturas estatales incluya en su dictamen la estimación de su impacto presupuestario (LDFEFM, art. 16).

Lo anterior es, sin duda, un significativo avance en materia de institucionalización de la evaluación (en los casos descritos en los dos párrafos anteriores, evaluación *ex ante*), que para la Ciudad de México adquirió rango constitucional con la publicación, en 2017, de su Constitución Política, la cual, entre sus disposiciones sobre Hacienda Pública (artículo 21), establece que la estimación del impacto presupuestal de las iniciativas de ley será considerada en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la entidad (CPCDMX, 2017).

---

<sup>27</sup> El balance presupuestario sostenible se cumple cuando, al final del ejercicio fiscal, la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales (sin considerar la amortización de deuda) es igual o mayor que cero. (SHCP y BID, 2017, p. 19).

Con una orientación similar, pero esta vez enfocado en el Poder Legislativo, el Capítulo I del Título Quinto de la Constitución Política en mención describe las competencias legislativas del Congreso de la Ciudad de México, entre las cuales aparece la de “elaborar un sistema de evaluación de resultados de su trabajo legislativo, así como su impacto en la sociedad”, y rendir informes anuales de su trabajo (Ehrman, 2018 y CPCDMX, 2017, art. 29, apartado D, inciso “p”). Esta competencia le otorga sustento constitucional al Congreso local de la capital del país para diseñar y poner en marcha un sistema de evaluación legislativa *ex post*.

Por otra parte, el Capítulo V de la Constitución Política de la Ciudad de México está dedicado a los organismos autónomos de la entidad (artículo 46). Encabeza la lista de estos el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, en funciones desde 2013. De acuerdo con el artículo 47, este organismo autónomo técnico colegiado es encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones implementadas por la administración pública estatal y municipal, y sus recomendaciones son vinculantes para orientar el mejoramiento de esas políticas, programas y acciones. El artículo también dispone que las atribuciones, funciones, composición y mecanismos de participación ciudadana en los procesos evaluativos de este órgano autónomo serán determinados por la ley (CPCDMX, 2017).

En cumplimiento de este mandato, el Congreso local aprobó en mayo de 2021 la Ley de Evaluación de la Ciudad de México (LECDMX), reglamentaria de la Constitución Política de la Ciudad de México en materia de evaluación. Su objeto es establecer: “los objetivos y principios de la evaluación externa de las políticas, programas, estrategias, proyectos de inversión y acciones de la Administración Pública y de las

Alcaldías”; las reglas para la creación y funcionamiento del Consejo de Evaluación; el proceso integral de evaluación, y los mecanismos de coordinación y participación ciudadana en el proceso de evaluación en la entidad. Esta ley fue publicada el 9 de junio de 2021 en la *Gaceta Oficial* de la Ciudad de México (LECDMX, 2021).

Con esta ley, se busca “robustecer la institucionalización de la evaluación de políticas y programas públicos” mediante la construcción de un modelo de evaluación que, con su implementación, “fortalezca el diseño e impacto de las intervenciones públicas” en la entidad. Para cumplir con este propósito, el modelo incorpora la evaluación como parte integral del ciclo de políticas públicas, concibiéndola como un proceso integral que permite “la detección de aciertos y fallas, así como limitaciones de las intervenciones gubernamentales y de las propias instituciones públicas” (Congreso CDMX, 2021a).

El actual Consejo de Evaluación de la Ciudad de México quedó instituido a partir de la publicación de la LECDMX. Tras la designación de sus integrantes en agosto de 2021, el organismo autónomo inició funciones el 1 de septiembre del mismo año. (Congreso CDMX, 2021b).

### **Estado de Durango**

Otro esfuerzo importante en el plano nacional lo constituye el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango,<sup>28</sup> creado por decreto en 2014 y orientado a promover con su labor el uso racional y óptimo de los recursos públicos del estado, así como impulsar el presupuesto basado en resultados. Este órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios goza de autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión para el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con la ley que lo

---

<sup>28</sup> INEVAP. En <https://www.inevap.org.mx/>

crea, el instituto tiene por objeto evaluar –por sí mismo o a través de terceros– el desempeño de políticas públicas y programas presupuestarios; con base en ello, generar información para el mejor diseño e implementación de políticas públicas y programas presupuestarios, para contribuir así a una cultura de evaluación y calidad de estas y estos (LINEVAP, 2014).

El mandato legal del INEVAP le faculta para normar y coordinar la evaluación del desempeño de políticas públicas y de los programas presupuestarios de los tres poderes del estado, además de entes autónomos, municipios y entidades paraestatales y paramunicipales. También, para publicar los resultados de las evaluaciones y, con base en estas, emitir recomendaciones a los entes públicos evaluados y darles seguimiento. Aunque aún no existe en el historial del instituto una evaluación relacionada con el Poder Legislativo local, sí existen más de un centenar de ellas (119), realizadas entre 2017 y 2020 a programas y políticas públicas del Poder Ejecutivo de Durango (73), de diversos municipios (42) y de órganos autónomos (4). Consideramos que es factible que en futuras evaluaciones se contemple alguna de orden legislativo (INEVAP, 2020).

### **Estado de Guanajuato**

El caso más exitoso que hemos detectado en el país en materia de evaluación legislativa es el del H. Congreso de Guanajuato. Los antecedentes de este caso llevan a 2015, año en que fue establecida en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato (LOPLEG) la obligación de establecer mecanismos de seguimiento a leyes, decretos, acuerdos e iniciativas, responsabilidad cuya coordinación quedaba a cargo de la Secretaría General del Congreso (artículo 233). (Rojas y Medina, s.f.). A partir de entonces, se ha venido configurando un sistema de medición y evaluación legislativa cuyas bases jurídicas

–producto de una reforma en 2016, y vigentes desde enero de 2017– están plasmadas en la LOPLEG.

El artículo 12 del ordenamiento orgánico establece el compromiso del Congreso del Estado con la agenda de Parlamento Abierto, compromiso materializado a través de la implementación de prácticas de transparencia y de evaluación legislativa. Sobre esa base, dispone el establecimiento de un Observatorio Ciudadano Legislativo, órgano de vigilancia y seguimiento del desempeño legislativo y parlamentario cuyo objeto es integrar y coordinar un sistema de medición y evaluación de la actividad legislativa y parlamentaria en el estado a partir de índices de eficiencia y transparencia legislativa; de eficiencia presupuestal y fiscalización, y de impacto social y agenda legislativa (LOPLEG, 2016, art. 12 bis).

El capítulo VII del Título Séptimo (Proceso Legislativo) de la LOPLEG está dedicado a la evaluación legislativa. Aquí se establece la obligación de acompañar con una evaluación de impacto (jurídico, administrativo, presupuestario y social) toda iniciativa o modificación de ley (artículo 209), y además, que toda iniciativa de ley, decreto o acuerdo aprobado por el Congreso pase por un proceso de evaluación de impacto *ex post* (artículo 210). Se establece así mismo la responsabilidad de la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo (USAIL) de implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación *ex post* a las leyes vigentes (LOPLEG, 2016).

Desde 2017, esta unidad está encargada de verificar los resultados, la efectividad y eficiencia en la implementación, así como el impacto de decretos, leyes y acuerdos emitidos por el Poder Legislativo estatal. A partir de enero de 2018, junto con la Unidad de Estudio de las Finanzas Públicas y el Instituto de Investigaciones Legislativas, la

USAIL es una de las tres unidades técnicas que conforman el Centro de Estudios Parlamentarios (CEP) del Congreso de Guanajuato.

En ese mismo año, el Congreso firmó un acuerdo de cooperación con la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, a fin de compartir con su Departamento de Evaluación de la Ley experiencias y conocimientos metodológicos en evaluación legislativa *ex post* con los criterios establecidos por la OCDE en esta materia, y con ello fortalecer la institucionalización de la evaluación legislativa en el Poder Legislativo de Guanajuato. Producto de esta colaboración, y del apoyo decidido del Congreso guanajuatense, la USAIL ha venido marcando la vanguardia en materia de evaluación legislativa en México, aplicando con éxito criterios y metodología propios, basados en los lineamientos de la OCDE en este campo. La unidad también trabaja en forma cercana con el Observatorio Ciudadano Legislativo, al que brinda apoyo técnico en su labor.

La metodología desarrollada por la USAIL para la evaluación legislativa *ex post* está basada en la utilizada por el Departamento de Evaluación de la Ley del Congreso chileno, y conformada por cinco fases, que se describen a continuación:

Fase 1: Estudio técnico-jurídico de la ley. Punto de partida para conocer el contexto general de gestación de la norma a evaluar, considerando las perspectivas social, política y cultural que incidieron en su creación. Comprende los antecedentes de la ley, al análisis de los motivos de la iniciativa, la identificación de su población objetivo, el análisis del marco jurídico-normativo (derecho comparado) y el análisis de la implementación de la norma (actores e instrumentos).

Fase 2: Estudios de percepción. Ejercicio participativo para conocer la percepción de la ciudadanía (representantes de organizaciones sociales e instituciones de

servicio relacionadas con la materia de la ley) y de las autoridades relacionadas con su implementación. Esto, por medio de mesas de trabajo, foros, entrevistas, consultas.

Fase 3: Medición de eficiencia y eficacia. A través de la determinación del grado de cumplimiento de los objetivos de la ley evaluada, así como el monto y utilización de los recursos económicos implicados en su implementación.

Fase 4: Evaluación de impacto (cuantitativo) producido exclusivamente por la legislación evaluada, ya sea que se trate de una nueva ley o alguna reforma.

Fase 5: Difusión de los resultados de la evaluación a través de los canales de comunicación social del Congreso del Estado. (USAIL, 2020).

Para el momento de seleccionar las leyes a evaluar, la USAIL adopta los siete criterios desarrollados por la OCDE y la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, a saber:

- Criterio de neutralidad política: que la materia de la ley no promueva el debate ideológico; que sea independiente a las alineaciones y sensibilidades políticas.
- Criterio de aplicabilidad general de la ley: que la ley sea masiva, es decir, que aplique para toda o para una gran parte de la población.
- Criterio de contingencia: se seleccionan leyes que atienden problemáticas sociales de alta incidencia en la opinión pública.
- Criterio de viabilidad metodológica: que las disposiciones de la ley faciliten el diseño de indicadores.

- Criterio de viabilidad temporal: que sea una ley que pueda evaluarse en un máximo de 5 meses, plazo adecuado para la dinámica parlamentaria del Congreso de Guanajuato.
- Criterio de viabilidad técnica: que la ley pueda ser evaluada con los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles.
- Criterio de aplicación temporal: que la ley a evaluar tenga al menos un año de vigencia. (USAIL Criterios, s.f.)

Los primeros ejercicios de evaluación *ex post* realizados por la USAIL fueron tres: a la Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, a la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato y a la Ley Sobre Agrupaciones Agrícolas en el Estado de Guanajuato. A partir de los resultados de estas evaluaciones *ex post*, se propusieron reformas a la primera y la abrogación de las otras dos. De acuerdo con su *Informe Anual de Impacto de las Leyes y Decretos conforme a los Indicadores* correspondiente a 2020, la USAIL realizó la evaluación de tres ordenamientos locales en ese año: la Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Guanajuato, el Decreto 94, que incorporó las figuras de reincidencia y habitualidad en el Código Penal estatal, y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato (USAIL, 2020).

### **3.4 Una propuesta relevante para la evaluación legislativa *ex post* en entidades federativas de México**

Por su pertinencia y puntualidad, dedicamos este apartado a una interesante propuesta metodológica con un sólido sustento teórico que encontramos en el transcurso de la

investigación realizada y que consideramos una aportación relevante –citada varias veces en el presente documento–, pues comparte los objetivos de este trabajo. Se trata de una propuesta de modelo institucional de evaluación legislativa *ex post* para entidades federativas desarrollada por Mauro Arturo Rivera León<sup>29</sup> (2016) a partir de una iniciativa de decreto en igual sentido presentada ante el Pleno del Congreso del Estado de Sonora en abril de 2015.<sup>30</sup>

Esta iniciativa proponía diversas reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado para la implementación de un “sistema de seguimiento y evaluación legislativa” con el objetivo de “conocer el grado de eficacia y cumplimiento de los fines propuestos con la expedición de la ley [...] con base en indicadores objetivos [...] así como proponer derivado de ello las modificaciones a la propia ley” (Iniciativa, 2015). A continuación, se presentan de manera resumida sus principales atributos y metodología.

Para el efecto, Rivera León (2016) define a la evaluación legislativa *ex post* como “la medición empírica *ex post* de los efectos de una legislación concreta a la luz de una metodología previamente definida sin condicionantes de orientación política”. El autor afirma que, en México, las entidades federativas “carecen de modelos institucionales de evaluación legislativa que permitan medir la eficacia de la legislación”, y considera necesario que las entidades federativas cuenten con este tipo de sistemas.

---

<sup>29</sup> Abogado constitucionalista. Doctor en Derecho y Maestro en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Derecho por la Universidad de Sonora. Investigador SNI I e investigador en la Universidad de Silesia en Katowice (Polonia).

<sup>30</sup> Publicada en *La Gaceta Parlamentaria* del Congreso del Estado de Sonora el 7 de abril de 2015. Año 9, número 718.

Al plantear la posible conformación de modelos locales en las entidades federativas de México, el autor destaca la presentación, en abril de 2015, del proyecto de ley mencionado, en cuya exposición de motivos se alude a los principios de eficiencia y eficacia legislativa como factores de calidad de la legislación (Iniciativa, 2015). Para el desarrollo de su estudio de esta iniciativa, Rivera León (2016) utiliza como elemento de comparación a la Confederación Suiza, tomando en cuenta ciertos rasgos de similitud con el caso mexicano, tales como el ordenamiento jurídico de esencia federal, la coexistencia de instituciones federales con instituciones estatales, y la pertenencia al sistema del derecho civil.

Rivera León categoriza al modelo propuesto en Sonora como *parlamentario*, pues la iniciativa ubica la evaluación legislativa como una función del Congreso, encargando su realización a la o las comisiones legislativas que dictaminaron la ley a evaluar, posibilitándolas para invitar a la autoridad implementadora (Poder Ejecutivo) a contribuir en la evaluación, así como a organizaciones públicas, privadas o sociales relacionadas con la materia de la ley a evaluar (participación de la sociedad). (Iniciativa, 2015).

A nuestro parecer, estos dos rasgos: participación de la autoridad implementadora y participación de la sociedad en el proceso de evaluación, son características muy valiosas de este proyecto de ley. Lo son para el proceso de evaluación legislativa y para cualquier proceso que evalúe alguna intervención gubernamental, dado que se puede contar con la experiencia de primera mano de la autoridad implementadora en la aplicación de la ley o el programa público, y, por otro lado, con la opinión, percepción y

sugerencias de las organizaciones sociales y privadas que se desenvuelven en el ámbito de acción del programa público o de la materia de la ley evaluada.

Rivera León otorga gran relevancia al hecho de que la fundamentación legal del modelo sea de naturaleza secundaria, por el grado de flexibilidad que eso significa a la hora de ajustar algún aspecto del modelo de evaluación. Por último, identifica en la iniciativa algunos otros rasgos del modelo que se propone, como la vigencia mínima para evaluar la ley (un año); la posibilidad de evaluar –parcial o totalmente– más de una vez una misma norma; la elaboración de indicadores específicos para cada caso; la publicación de los resultados de la evaluación, y la calendarización de acciones para atender las recomendaciones (Rivera León, 2016).

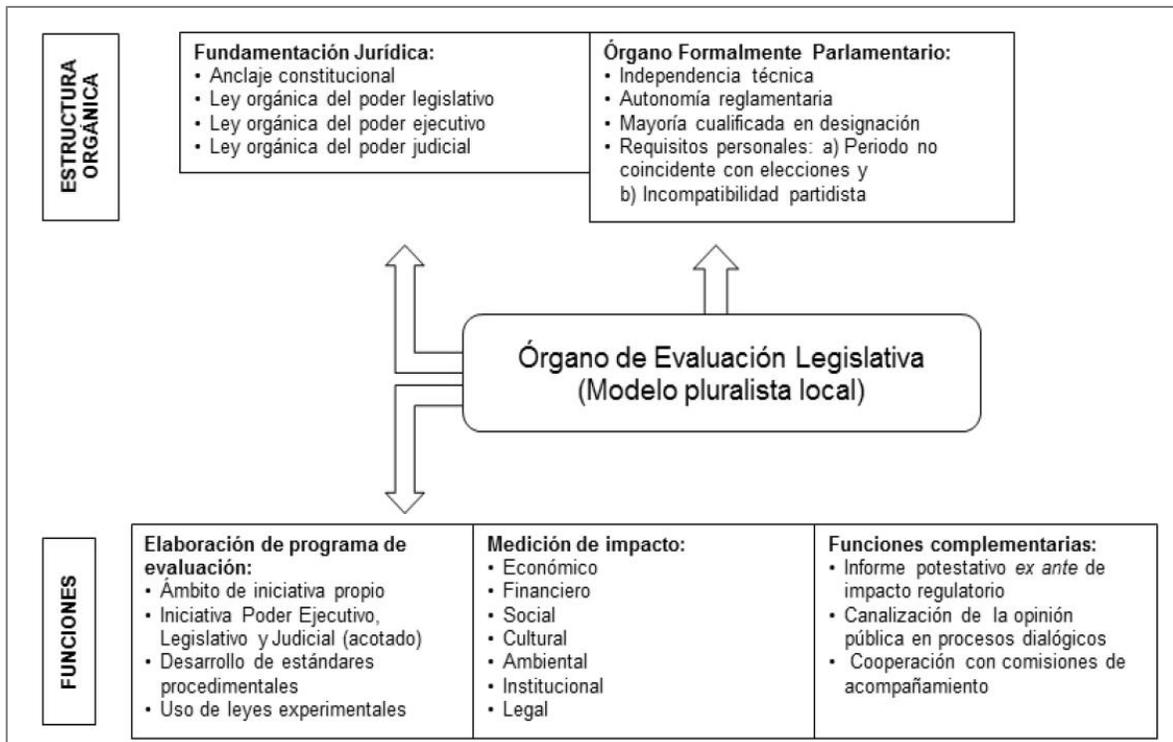
Aunque reconoce el potencial del modelo propuesto en la iniciativa, el autor detecta algunas potenciales deficiencias, como la falta de un sustento constitucional (sin el cual, la colaboración entre poderes y entidades sería voluntaria, es decir, opcional); el escaso plazo de vigencia de un año establecido en el proyecto (que podría ser insuficiente para algunas leyes con impacto social); y también, que, al estar basado en comisiones legislativas, estas no podrían garantizar la evaluación de cada norma promulgada si al mismo tiempo deben desempeñar sus funciones ordinarias (Rivera León, 2016). A partir de este análisis, este autor considera que el modelo propuesto al Congreso en 2015 no resultaría operativamente funcional, y propone, a su vez, un modelo general para entidades federativas mejor estructurado, mejor “anclado” jurídicamente y con mayores garantías de independencia del Poder Legislativo.

Rivera León (2016) clasifica su modelo como *pluralista*<sup>31</sup>, en el sentido de que su ejecución quedaría a cargo de un órgano de evaluación legislativa que formaría parte de la estructura orgánica del Congreso, pero que gozaría de ciertas garantías de independencia y sería dirigido por un Consejo cuyos miembros serían electos –previa convocatoria pública abierta– por el Congreso del Estado por mayoría calificada. Respecto del anclaje jurídico, el autor recomienda establecer en la Constitución local, en forma general, la obligación de evaluar las leyes del estado y la previsión de la constitución del organismo mencionado, y el resto de características definir las en reformas a legislación secundaria (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, por ejemplo), asegurándose de que quede prevista la cooperación entre entidades en la labor evaluatoria. La función principal de este órgano sería medir el impacto real de la legislación en términos económicos, financieros, sociales, culturales, ambientales, institucionales o legales, dependiendo de la materia de la ley a evaluar. (Rivera León, 2016).

Figura 6. Modelo institucional de evaluación legislativa propuesto por Rivera León (2016).

---

<sup>31</sup> Al clasificar este modelo como *pluralista*, Rivera León cita a Jacob y Varone (2002), quienes plantean que la evaluación pluralista “convoca y reúne a los responsables políticos, a los ejecutores y a los representantes de los grupos destinatarios afectados por la política, lo que permite tener diferentes visiones de la acción pública y reflexionar conjuntamente sobre cómo mejorar la situación” (p. 6).



Fuente: Rivera León (2016, p. 101).

En concordancia con el modelo de evaluación OCDE/Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, el modelo propuesto por Rivera León incluye el componente de la participación de la sociedad general en el proceso evaluativo, a través de la generación de espacios académicos, foros de opinión y las diversas herramientas tecnológicas interactivas actualmente disponibles. El órgano de evaluación legislativa trabajaría en función de un programa quinquenal de evaluaciones aprobado por el Consejo y rendiría informes anuales y quinquenales sobre su actividad. Estos informes serían públicos, y contendrían, además de conclusiones, las recomendaciones de mejora a la legislación, siendo la comisión legislativa competente en la materia la responsable de considerar y discutir estas recomendaciones. (Rivera León, 2016).

A manera de cierre de este apartado, podemos concluir que la iniciativa presentada en 2015, a pesar de haber sido desechada meses después de su presentación al Congreso sonorense, hizo varios aportes importantes en esta materia.

1. En su momento, puso sobre la mesa política un tema que, no obstante su relevancia, se había mantenido olvidado o soslayado en Sonora.
2. Con las reformas legales propuestas, dejó marcado el camino para futuras propuestas de ley en materia de evaluación legislativa.
3. Como ya se comentó: el reconocimiento en la iniciativa a la participación de la autoridad implementadora y la participación de la sociedad como factores relevantes en el proceso de evaluación de la ley.
4. Finalmente, como producto de los tres aportes anteriores, el haber propiciado o inspirado el modelo de evaluación legislativa propuesto por Rivera León, aquí comentado.

## CAPÍTULO 4

### EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO DE SONORA

#### 4.1 Antecedentes de la evaluación legislativa en el estado

En el caso del estado de Sonora, hasta antes de 2021, el Congreso local cumplía con su función legislativa sin corroborar de ninguna manera los efectos de las leyes que promulgaba. Nuevas leyes y modificaciones a las existentes –incluida la Constitución local– son expedidas con regularidad, pero la práctica de la evaluación de sus resultados e impacto era inexistente. Sin embargo, el panorama está cambiando poco a poco. En la historia reciente del estado, ha habido varias iniciativas tendientes a evaluar el trabajo legislativo, la mayoría enfocadas principalmente en el desempeño personal de los y las legisladoras, y no tanto en los resultados de las leyes que aprueban. Se mencionan a continuación ocho breves antecedentes locales que permitirán visualizar el contexto estatal en esta materia a la fecha.

- **2008-2009: Monitoreo Legislativo Sonorense**

El primero es una herramienta de medición llamada Monitoreo Legislativo Sonorense, diseñada y aplicada en los años 2008 y 2009 por la organización no gubernamental Sonora Ciudadana, A.C. con el objetivo de incidir en la profesionalización de la labor de las y los diputados del Congreso del Estado de Sonora, buscando “transparentar las actividades legislativas y hacer a los legisladores rendir cuentas a la ciudadanía”. El instrumento utilizaba indicadores de puntualidad y asistencia de los legisladores a las sesiones de trabajo, del sentido de su voto sobre ciertos temas y de la cantidad de leyes e iniciativas que

presentaban y se aprobaban. Por decisión de Sonora Ciudadana, el Monitoreo Legislativo Sonorense presentó su último informe en 2009. (Morales *et al*, 2009).

- **2008: Evaluación del Desempeño Legislativo**

A partir de 2007, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora establece que “el Congreso del Estado contará con un sistema de evaluación del trabajo legislativo que tendrá por objeto dar a conocer a la población el desempeño de la legislatura”.<sup>32</sup> Así mismo, que dicho sistema deberá contar con “indicadores que permitan medir la productividad, la eficiencia, la eficacia, la transparencia y los resultados de la legislatura”. (LOPLES, 2007). De acuerdo con Rodríguez Montaña (2019), por esas fechas, “ningún congreso local incluía en sus leyes orgánicas la figura de la evaluación del desempeño legislativo, de tal forma que fue [...] una herramienta muy novedosa en ese tiempo”.

En junio de 2008, el Pleno del Congreso del Estado aprobó la conformación del primer Comité Ciudadano de Evaluación del Desempeño Legislativo (CCEDL) para el período 2008-2011. De acuerdo con la Ley Orgánica mencionada, esta figura de carácter honorífico, autónoma en su organización, se encargaría de realizar evaluaciones anuales y estaba integrada por nueve ciudadanos propuestos por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). A pesar de la obligación expresa de evaluar el desempeño del Congreso, la actividad de este comité evaluador ciudadano no ha sido constante. Al término del encargo del primer comité evaluador ciudadano en 2011, el Congreso (LIX Legislatura) decidió omitir la integración de un nuevo comité evaluador, situación que se mantuvo a lo largo de la legislatura siguiente (2012-2015). (Rodríguez Montaña, 2019).

---

<sup>32</sup> Título Décimo. Artículos 172 a 175.

La LXI Legislatura (2015-2018) sí retomó el compromiso de evaluar su desempeño y, tras la debida convocatoria, integró el nuevo comité ciudadano en 2016 (Rodríguez Montaña, 2019). Este propuso tres indicadores de evaluación, que fueron aprobados por el Pleno del Congreso en ese mismo año. Estos son:

1. Calidad del proceso legislativo: referente al cumplimiento del procedimiento básico marcado por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado para la aprobación de leyes y decretos, la fundamentación de las iniciativas y la vinculación de las y los diputados en el proceso de conformación de las iniciativas (la llamada “socialización” de la iniciativa).
2. Desempeño básico de la o el legislador: referente a asistencia a sesiones del Pleno, la asistencia a sesiones de Comisiones Dictaminadoras, cumplimiento del Código de Conducta y el número de leyes, decretos y acuerdos generados en un año.
3. Calidad de la información de la o el legislador: publicación del currículum, declaración “3 de 3”, información sobre oficina de enlace, información de la Comisión de la que forma parte, informe de sus acciones legislativas e información de la Comisión de destino de sus iniciativas. (CCEDL, 2017, p. 2).

Durante su encargo, este comité ciudadano presentó tres informes de evaluación del desempeño de la LXI Legislatura: el primero (2015-2016) en enero de 2017; el segundo (2016-2017) en noviembre del mismo año, y el tercero (2017-2018) en marzo de 2019. Al término del encargo de este comité, la nueva legislatura en funciones (LXII, en

funciones de 2018 a 2021) omitió la convocatoria e integración del siguiente (Rodríguez Montaña, 2019), omisión que perdura hasta la legislatura actual (LXIII, en funciones de 2021 a 2024).

- **2015: Iniciativa de ley para establecer un sistema de seguimiento legislativo en el Congreso del Estado de Sonora**

En abril de 2015, se presentó al Pleno del Congreso del Estado una iniciativa con proyecto de decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora (LOPLES) para incorporar una nueva atribución<sup>33</sup> de las comisiones de dictamen legislativo: “evaluar periódicamente la eficacia, aplicación efectiva y cumplimiento de los fines de las leyes y decretos en las materias de su competencia”. Así mismo, el proyecto de reforma incorporaba un nuevo articulado en el que se establecía que las comisiones legislativas debían “incluir en su programa anual de trabajo [...] el seguimiento legislativo de las leyes y decretos aprobados por el Congreso”, y que estos debían “ser evaluados, cuando menos una vez, al año de su entrada en vigor” (Iniciativa, 2015).

El documento era claro al instituir que la evaluación legislativa “corresponde a las comisiones legislativas que participaron en el dictamen que motivo (*sic*) la ley o decreto”, y establecer como objeto de la evaluación el “conocer el grado de eficacia y cumplimiento de los fines propuestos con la expedición de la ley [...] con base en indicadores objetivos [...] así como proponer derivado de ello las modificaciones a la propia ley”. Se disponía también que “las conclusiones de la evaluación se publicaran y se elaborara un calendario de acciones a realizar en consecuencia”, y que los integrantes de la

---

<sup>33</sup> Artículo 94 de la LOPLES.

comisión presentarían, en su caso, “las iniciativas de ley o decreto que resulten necesarias derivadas de la evaluación”. (Iniciativa, 2015).

A pesar de su relevancia, la iniciativa pasó a comisiones y nunca fue dictaminada, para finalmente ser desechada por caducidad legislativa en diciembre de 2016. (Iniciativa, 2015).

- **2018: Sistema para la Reforma Integral “Base Cero” en el Estado de Sonora**

En octubre de 2018, el Pleno del Congreso del Estado de Sonora recibió de los integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional una iniciativa de ley para crear el Sistema para la Reforma Integral “Base Cero” en el Estado de Sonora.<sup>34</sup> El título tiene el adjetivo “integral” porque persigue la transformación de la función de gobierno mediante la transformación de tres factores: Constitución y leyes locales, estructura de gobierno y finanzas públicas. El texto hace un llamado a maximizar la eficiencia y la eficacia gubernamental optimizando la normatividad jurídica, la estructura de gobierno y el manejo de las finanzas públicas. Atendiendo al objetivo de este trabajo, aquí nos enfocaremos en el primer factor mencionado: el normativo (Iniciativa, 2018).

En la exposición de motivos de esta iniciativa, se hace una crítica al alto número de reformas que ha tenido la Constitución Política del estado, y que la han convertido en “una norma superior poco digerible y estructurada”. En el mismo sentido, se critica que el Congreso “ha caído en la producción de normas en serie”, generando un marco normativo vigente estatal “extremadamente robusto”, con más de 160 leyes que

---

<sup>34</sup> Publicada en *La Gaceta Parlamentaria* del Congreso del Estado de Sonora el 30 de septiembre de 2018. Año 12, núm. 1000.

conforman una “telaraña normativa”, que contiene leyes que persiguen fines similares; otras que duplican regulaciones, y otras que son letra muerta (Iniciativa, 2018).

En el contexto planteado, la iniciativa establece que esta reforma integral sería una herramienta de coordinación de trabajo participativo de instancias gubernamentales y sociedad civil para “proponer adecuaciones normativas al marco jurídico constitucional y legal del Estado de Sonora, bajo el concepto de una Reforma Integral Base Cero”. En función de ese objetivo, el texto del documento define a la reforma como:

[...] una metodología de política legislativa que busca reevaluar (*sic*) toda la normatividad, legal y constitucional, vigente en el Estado de Sonora, a efecto de obtener información detallada que permita detectar las áreas de oportunidad legislativas, la eliminación de la normatividad duplicada y obsoleta, todo bajo el principio de mejora regulatoria y la optimización de la relación costo-beneficio, a efecto de conseguir de una manera más eficiente y eficaz, los propósitos del marco jurídico estatal a fin de actualizarlo a la nueva realidad social. (Iniciativa, 2018).

A la luz de esta definición, estamos ante una iniciativa de ley que plantea, ni más ni menos, la evaluación *ex post* de todo el marco jurídico del estado de Sonora, incluida nuestra constitución política. El concepto “base cero” implica “partir de cero” (CEFP, 2005). Aplicado a una reforma integral como la aquí planteada, adquiere el sentido de revisar y reconsiderar cada artículo de cada ley para reevaluar su pertinencia como si fuésemos a comenzar a construir de nuevo el marco jurídico del estado.

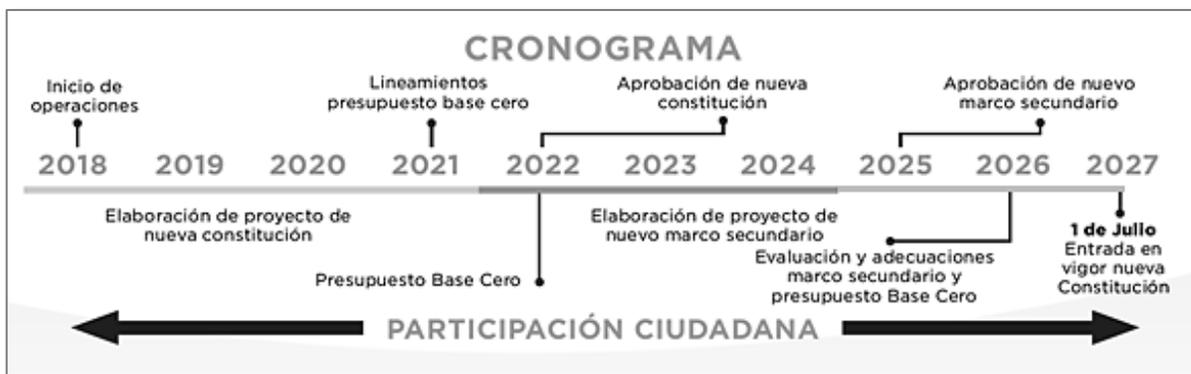
Dada la envergadura del proyecto, para la coordinación de los trabajos de la reforma, la iniciativa prevé la creación de un Consejo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento conformado por cinco diputados del Congreso del Estado, dos representantes propuestos por el Poder Ejecutivo y dos por el Poder Judicial; tres representantes propuestos por los Ayuntamientos de los tres municipios de mayor población del estado, y diez personas “de reconocida probidad y prestigio” provenientes de la sociedad civil. El Consejo mencionado contaría con una Secretaría Técnica encargada de hacer lo necesario para alcanzar el objeto del Sistema para la Reforma Integral Base Cero (Iniciativa, 2018).

El proyecto de ley establece un cronograma de metas que iniciaba en 2018 con la preparación de los lineamientos para la elaboración del Presupuesto Base Cero para su utilización por parte de los tres poderes estatales en el Presupuesto de Egresos 2022. También se iniciaba con la elaboración, por parte del Consejo, de un proyecto de Constitución Política del Estado de Sonora que se entregaría antes de 2022 al Congreso del Estado para ser revisado, discutido y, en su caso, aprobado en ese año para iniciar su vigencia a partir de julio de 2027 (Iniciativa, 2018).

La iniciativa también dispone que, a partir de 2022, y “hasta antes de 2025”, el Consejo prepararía y entregaría al Congreso estatal las propuestas de adecuaciones al marco legislativo local en materia de ejercicio presupuestal y de estructura, organización y funcionamiento de los entes públicos locales, de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales propuestas. Por su parte, el Congreso del Estado se dedicaría en 2025 a analizar, estudiar, discutir y, en su caso, aprobar, las reformas pertinentes para armonizar el resto de la legislación estatal con el nuevo marco constitucional. De acuerdo con el documento, el Congreso se dedicaría en 2026 a evaluar y reformar en lo procedente el

marco legal, de cara a la puesta en vigor –en 2027– de la nueva Constitución Política del Estado de Sonora (Iniciativa, 2018).

Figura 7. Cronograma de trabajo de la Iniciativa de ley para crear el Sistema para la Reforma Integral “Base Cero” en el Estado de Sonora (2018)



Fuente: Urbina Lucero (2020, p. 5).

La iniciativa fue turnada con el folio 208 a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su dictaminación. A la fecha (octubre 2022), el proyecto aparece “sin resolutivo” y “sin fecha de aprobación” en el portal de internet del Congreso del Estado de Sonora.<sup>35</sup>

- **2019: Proyecto de Ley para crear el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Sonora**

En abril de 2019, se presentó ante el Pleno del Congreso local una iniciativa con proyecto de ley para crear el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Sonora,<sup>36</sup> órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con

<sup>35</sup> Véase <http://www.congresoson.gob.mx/Legislatura/DiputadoPreview?id=241>

<sup>36</sup> Publicada en *La Gaceta Parlamentaria* del Congreso del Estado el 7 de abril de 2019. Año 12, núm. 1048.

autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión. El texto de la iniciativa planteaba la necesidad de una institución independiente que evaluara las políticas públicas del estado de Sonora de manera objetiva, para con ello mejorar el desempeño del gobierno. Una entidad integrada por académicos, investigadores y otros profesionales, que se construiría – en un plazo de dos años– con la participación de los tres poderes estatales, ayuntamientos, órganos autónomos, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos independientes (Iniciativa, 2019).

Entre las funciones de este organismo estarían la evaluación –ya sea con personal propio del instituto o con personal externo– del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios; la generación de información de calidad para la mejor toma de decisiones de diseño e implementación por parte de los entes públicos, así como la promoción de la cultura de la evaluación y la calidad de las políticas públicas y los programas presupuestarios. En el articulado de la iniciativa tuvo un apartado especial (artículo 8) la consulta popular y la participación ciudadana, incluidos los actores interesados o afectados por las políticas o programas públicos, todo esto a través de foros de consulta, estudios de opinión social y paneles con representantes de la sociedad civil en general (Iniciativa, 2019).

En sus artículos transitorios, la iniciativa propone un período de espera de dos años a partir de su publicación para entrar en vigencia, lapso en el cual se integraría –a convocatoria del Congreso del Estado– una mesa de trabajo con representantes de instituciones de educación superior y de investigación del estado, del Poder Ejecutivo y del Judicial del Estado, así como de los ayuntamientos del estado, todo con el fin de diseñar la ruta crítica para la efectiva conformación del Instituto. La iniciativa fue turnada a las

comisiones dictaminadoras Primera y Segunda de Hacienda con el folio 865. Aún se encuentra en proceso de análisis (Iniciativa, 2019).

Si bien este proyecto no es específico para la evaluación legislativa, su enfoque en la evaluación de desempeño de programas y políticas públicas constituiría –de concretarse– un significativo avance a favor de la institucionalización y consolidación de una cultura de la evaluación en el estado. Esto, sin dejar de valorar la relevante labor realizada actualmente por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización en la misma materia.

- **2019: Inicio de la primera evaluación *ex post* en el Congreso del Estado de Sonora.**

A finales de 2019, a petición de la Oficialía Mayor del Congreso, personal del Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado (órgano técnico del Congreso) coordinado por el autor de este trabajo, planeó e implementó el primer ejercicio de evaluación legislativa *ex post* de que se tenga registro en el Poder Legislativo del Estado. Se trata de la evaluación de resultados e impacto del Decreto número 4, mediante el cual se derogaron del Código de Familia para el Estado de Sonora los artículos que establecían las dispensas legales que hacían posible el matrimonio de personas menores de edad, y se conservó la edad mínima de 18 años como requisito indispensable para contraer matrimonio (Decreto número 4, 2019).<sup>37</sup>

Aunque con problemas en su implementación por las medidas de confinamiento general tomadas en el país por la pandemia de COVID-19, fue este un

---

<sup>37</sup> Publicado en el *Boletín Oficial* del estado el 21 de enero de 2019.

ejercicio de evaluación *ex post* que sirvió no solo para conocer el grado de efectividad y eficiencia en la implementación de las nuevas disposiciones del Código de Familia local, sino que permitió identificar factores sociales que pueden influir de diversas formas en la incidencia del matrimonio y la unión libre con y entre menores de 18 años (CIPES, 2021). Cabe reconocer que, en esos momentos, tal como se ha consignado a lo largo de este trabajo, el Congreso del Estado no contaba con un mecanismo o un modelo de evaluación legislativa *ex post*, situación que llevó al personal técnico encargado a realizar una investigación exhaustiva para conocer el estado del arte en este tema y diseñar y proponer un modelo de evaluación apropiado para este caso. El presente trabajo es el resultado de esa investigación.

Aun cuando se trató de un ejercicio evaluativo basado en una metodología muy básica, esta evaluación fue embrionaria, en el sentido de que sirvió para comenzar a trazar el desarrollo técnico y metodológico de la evaluación legislativa *ex post* en el Congreso del Estado.<sup>38</sup>

- **2021: Decreto número 11 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.**

En noviembre de 2021, el Pleno del Congreso aprobó un paquete de reformas a su Ley Orgánica en el que cuarenta artículos fueron modificados en su contenido y cinco tuvieron adiciones. Esta reforma relevante actualizó el estatuto orgánico del Poder Legislativo local en diversas materias: administrativa, de fiscalización, de gobernanza interna, de rendición

---

<sup>38</sup> El autor de este trabajo se desempeña como investigador en el Centro de Investigaciones Parlamentarias, y estuvo a cargo, con la colaboración de la Ing. Alejandra Montaña Rico, de la evaluación *ex post* que se comenta. Actualmente, está a cargo del desarrollo del modelo de evaluación legislativa del Congreso del Estado, y que es, al mismo tiempo, objetivo principal de este trabajo. (Nota del autor).

de cuentas, de proceso legislativo, de control interno y, por primera vez en su historia reciente, en materia de evaluación legislativa, al modificar el primer párrafo del artículo 197 BIS, dedicado a la definición y atribuciones del Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora, cuyo objeto general es:

[...] coadyuvar con las diferentes instancias internas del Congreso, a efecto de lograr una función legislativa de calidad, eficiente y eficaz; generar y en su caso desarrollar los mecanismos necesarios de capacitación y profesionalización del personal técnico que participa en las diferentes etapas del proceso legislativo al interior del Congreso. (Decreto número 11, 2021).

La reforma añadió al párrafo citado lo siguiente: “así como realizar la evaluación de los resultados obtenidos por la implementación social de leyes o disposiciones legales aprobados (*sic*) por este Poder Legislativo”. De la misma forma, en el listado de atribuciones del Centro, en la correspondiente a la fracción VII: “Recabar información documental de análisis, debate y legislación sobre los diversos temas de interés social, económico, político y cultural, que sirvan de apoyo para un adecuado desahogo del proceso legislativo”, se agregó: “así como la debida evaluación de resultados de normas vigentes de interés general” (Decreto número 11, 2021).

Estas reformas al artículo 197 BIS de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora constituyen, desde nuestra perspectiva, el primer paso efectivo en la construcción de un marco jurídico específico para la evaluación legislativa en la entidad, y ponen al Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado como órgano técnico responsable de esta labor.

Figura 8: Experiencias e iniciativas de evaluación del trabajo legislativo en el estado de

Sonora

FECHA	NOMBRE	OBJETIVO	ENFOQUE	ESTATUS ACTUAL (2021)
2008-2009	Monitoreo Legislativo Sonorense Sonora Ciudadana, A.C.	Evaluación para conocer el desempeño de las y los diputados del Congreso del Estado.	Puntualidad, asistencia, sentido del voto, cantidad de iniciativas impulsadas, etc.	Inexistente. Último informe en 2009.
2008	Comité Ciudadano de Evaluación del Desempeño Legislativo. Ley Orgánica del Poder Legislativo.	Evaluación para conocer el desempeño de las y los diputados del Congreso del Estado y la calidad del proceso legislativo.	Indicadores de calidad del proceso legislativo, del desempeño del o de la legisladora, y de la calidad de la información que publicaban estos.	Inexistente por omisión de la convocatoria para conformar el nuevo Comité Ciudadano. Último informe en 2019.
2015	Iniciativa de Ley Sistema de Seguimiento Legislativo. Congreso del Estado de Sonora.	Seguimiento y evaluación legislativa para conocer el grado de eficacia de las leyes, con base en indicadores objetivos, y proponer modificaciones.	Indicadores objetivos de eficacia, eficiencia de las leyes.	Iniciativa turnada a comisiones y desechada por caducidad legislativa en 2016.
2018	Iniciativa de Ley Sistema de Reforma Integral "Base Cero". Congreso del Estado de Sonora.	Transformación de la función de gobierno mediante la optimización del marco legislativo, la estructura de gobierno y las finanzas públicas del estado.	Evaluación para una reforma integral "base cero" de todo el marco legislativo estatal, incluida una nueva Constitución Política del Estado de Sonora para 2027.	Turnada a comisiones. Sin dictaminación aún.
2019	Iniciativa de Ley Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Sonora. Congreso del Estado de Sonora.	Evaluación objetiva de las políticas públicas y programas presupuestarios para incidir en la mejora del desempeño del gobierno. Plazo: 2 años a partir de su publicación.	Evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios para mejorar la toma de decisiones y la promoción de la cultura de la evaluación.	Turnada a comisiones. Sin dictaminación aún.
2019	Evaluación ex post del Decreto número 4, que reforma y deroga diversas disposiciones del Código de Familia para el Estado de Sonora (enero 2019). Centro de Investigaciones Parlamentarias. Congreso del Estado de Sonora.	Determinar la eficacia de la medida y su impacto en la población del estado.	Análisis técnico de la norma. Análisis de la percepción social de la norma. Análisis de la eficacia, eficiencia e impacto social de la norma.	Finalizada en abril de 2021.
2021	Decreto número 11 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Congreso del Estado de Sonora.	Reformas en materia administrativa, de fiscalización, de gobernanza interna, de rendición de cuentas, de proceso legislativo, de control interno y en materia de evaluación legislativa.	Actualización de la Ley Orgánica del Congreso en materia de austeridad, rendición de cuentas, responsabilidad y apertura parlamentaria.	Aprobado y publicado en el <i>Boletín Oficial</i> del Estado, núm. 39 secc. III, del 11 de noviembre de 2021.

Fuente: elaboración propia, con base en Morales *et al.* (2009), LOPLES (2007), Rodríguez Montaña (2019), CCEDL (2017), Iniciativa (2015), Iniciativa (2018), Iniciativa (2019), CIPES (2021) y Decreto número 11 (2021).

Como puede advertirse a partir de los antecedentes e intentos locales en materia de evaluación legislativa y de desempeño legislativo aquí descritos, la realidad que imperaba al inicio del presente trabajo (2020) ha tenido cambios importantes en el lapso de dos años, pasando de la total inexistencia de evaluación sistemática de leyes vigentes a una actualidad (2022) en la que ya se cuenta –de manera incipiente, pero prometedora– con un estatuto orgánico que da pie al Congreso del Estado de Sonora para evaluar los resultados y el impacto de las leyes que aprueba. Como se planteó páginas atrás, las cosas están cambiando poco a poco en el escenario estatal.

A continuación, se presentan las principales normas vigentes que constituyen el tramado legal en el que se fundamenta la evaluación en general en el estado de Sonora.

## **4.2 Marco normativo local en materia de evaluación en general**

### **Constitución Política del Estado de Sonora**

En términos similares a nuestra Constitución federal, la Constitución Política del Estado de Sonora (1917) establece en su artículo 25 A la obligación del Gobierno del Estado de promover, orientar y conducir el desarrollo económico, social, político y cultural de la población de la entidad, señalando más adelante (inciso C) la planeación como el medio eficaz para el desempeño del Ejecutivo en esa responsabilidad.

El artículo 25 D de nuestra Constitución local determina que habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la

administración pública estatal, y en igual forma existirá un plan de desarrollo por cada municipio de la entidad, al que se sujetarán los programas de los gobiernos municipales. Por su parte, el artículo 25 E establece que la ley determinará los procedimientos de participación y consulta popular en el proceso de planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y los programas de desarrollo y los órganos responsables.

Para el ámbito de gobierno municipal, la Constitución local dispone en su artículo 135 que los Ayuntamientos de la entidad deben contar con un sistema interno de control y evaluación gubernamental, regulado por la legislación correspondiente. Por último, el artículo 150 dispone que los recursos del gobierno estatal, de los municipios, de las entidades públicas descentralizadas y de los organismos autónomos, deberán ser asignados y ejercidos con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y que los resultados de ese ejercicio serán evaluados por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF). Es precisamente en estos principios de eficiencia, eficacia, economía y demás, donde radica el propósito de la evaluación a la gestión gubernamental.

Por su parte, en lo que se refiere al Poder Legislativo del Estado de Sonora, tras una reforma realizada en 2021 al artículo 29 constitucional local, se establece que el Congreso del Estado “actuará como Parlamento Abierto y se regirá por los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información”. Adicionalmente, en la sección (V) que desglosa las facultades del Congreso (artículo 64), la fracción XXIV BIS incluye la de “expedir las leyes que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes

del Estado, de los organismos constitucionalmente autónomos, de los ayuntamientos y de los entes públicos estatales y municipales”. (Ley que reforma, 2021).

### **Plan Estatal de Desarrollo Sonora 2021-2027**

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) es la institución rectora de las políticas públicas del estado. De él derivan los programas sectoriales y los programas operativos anuales del gobierno, materia prima de la evaluación de programas y políticas públicas. El PED 2021-2027 del Gobierno del Estado de Sonora (2022) incorpora los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) en los procesos de planeación, diseño y evaluación de políticas públicas en la entidad.

La estructura programática del PED está compuesta por cuatro ejes, a su vez alineados con los tres ejes del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 (Gobierno de México, 2019), como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 1: Alineación programática del PED Sonora 2021-2027 y el PND 2019-2024

<b>PLAN ESTATAL DE DESARROLLO SONORA 2021-2027</b>	<b>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024</b>
Eje 1: Un gobierno para todas y todos.	Eje 1: Política y Gobierno.
Eje 2: El presupuesto social más grande de la historia.	Eje 2: Política Social.
Eje 3: La igualdad efectiva de los derechos.	
Eje 4: Coordinación histórica entre desarrollo y seguridad.	Eje 3: Economía

Fuente: elaboración propia, con datos del Plan Estatal de Desarrollo Sonora 2021-2027 y del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Los cuatro ejes del PED contienen, en conjunto, los objetivos prioritarios, proyectos estratégicos y acciones que definen la política de gobierno, la política social y la

política económica de la administración estatal 2021-2024. De acuerdo con el documento, estas políticas se implementarán bajo principios de transparencia, eficiencia y democracia, acompañadas por un ejercicio sistemático de la evaluación de las políticas y programas gubernamentales, la cual es alentada e impulsada no solo para el ámbito estatal propio del PED, sino también para el ámbito de los gobiernos municipales (PED, 2022, pág. 62).

En esa sintonía, algunas de sus líneas de acción se orientan a “dar seguimiento a la implementación de la Agenda 2030 en el estado y en los ayuntamientos locales con evaluaciones periódicas que analicen el avance exitoso de la agenda de desarrollo sostenible” (PED, 2022, pág. 48), así como a “mejorar la operación y evaluación de programas a fin de eficientar la gestión de la política social en el estado» (PED, 2022, pág. 66). Para lograr esto, el documento de planeación incluye un capítulo donde se detallan 28 indicadores estratégicos con medios de verificación en fuentes nacionales externas, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros; e incluso internacionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>39</sup> y World Justice Project.<sup>40</sup>

### **Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora**

El Presupuesto de Egresos del estado (Decreto número 16, 2021) tiene, por su naturaleza, una influencia fundamental en el desarrollo de la entidad en todos sus espacios, al concentrar la asignación de los recursos que serán ejercidos por las dependencias y organismos, impactando directamente en la economía del estado y en la vida de sus

---

<sup>39</sup> PNUD. En [www.undp.org/es/mexico](http://www.undp.org/es/mexico)

<sup>40</sup> WJP. En <https://worldjusticeproject.mx/>

habitantes. Atendiendo a lo establecido por el artículo 150 de la Constitución Política del Estado de Sonora, mencionado en párrafos anteriores, el Presupuesto de Egresos constituye una pieza fundamental del trabajo de evaluación de los programas presupuestarios y políticas públicas de la administración estatal, a partir de la cual se califica el gasto público y la eficacia de estas.

### **Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Sonora y sus Municipios (2019)**

Esta norma de reciente publicación es importante en el marco normativo que analizamos, debido a que establece las medidas de austeridad que rigen el ejercicio del gasto público estatal y municipal, reforzando la disposición constitucional de que los recursos económicos se ejerzan con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez. En este contexto, el papel de la evaluación es determinar en qué grado se cumplen –o no– dichas disposiciones.

### **Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora (2006)**

Al igual que su similar en el ámbito nacional, la Ley de Desarrollo Social local regula la política social en la entidad y garantiza el derecho de toda persona a un desarrollo social integral. También instituye un Sistema Estatal para el Desarrollo Social del estado. El objeto de esta ley la sitúa en el centro de la evaluación de las políticas y programas públicos en la entidad.

### **Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (2008)**

El objeto de esta ley es «regular la revisión, auditoría y fiscalización superior del ejercicio de los recursos públicos a cargo de los poderes del Estado (*sic*)», los ayuntamientos de sus

municipios y del resto de entidades y organismos que ejercen recursos públicos en el estado. Además, establece «la organización, funcionamiento y atribuciones del ISAF».

### **Ley de Planeación del Estado de Sonora (2018)**

Como ya vimos párrafos atrás, la Constitución Política del Estado de Sonora señala a la planeación como el medio eficaz para que el Ejecutivo estatal cumpla con su responsabilidad de promover y conducir el desarrollo económico, social, político y cultural de la población de la entidad. De ahí la importancia de esta ley que establece las bases para una planeación integral del desarrollo del estado y sus municipios, encauzando en función de ello la actividad de la administración pública estatal, todo en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática y en sintonía con el Sistema Nacional en la materia. (Ley de Planeación, 2018).

Entre sus disposiciones generales (artículo 4), establece: “Mediante la planeación y programación se fijarán objetivos, estrategias, prioridades, líneas de acción y metas, responsabilidades, tiempos de ejecución y se evaluarán los resultados [...]”. En consonancia con los preceptos constitucionales en este renglón, la norma establece que el titular del Ejecutivo estatal deberá establecer un Sistema de Evaluación del Desempeño con objeto de verificar y evaluar los resultados del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas (artículo 15, fracción XIX). (Ley de Planeación, 2018).

### **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (2016)**

Esta norma estatal es muy pertinente para el presente marco normativo, porque garantiza a los habitantes del estado su derecho humano de acceso a la información pública, y porque entre sus objetivos está el de «promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia

en el ejercicio de la función pública, [...] así como la rendición de cuentas», materias estas directamente relacionadas con la evaluación de políticas y programas públicos, en tanto que utiliza información pública como uno de sus insumos principales y, a la vez, genera información de carácter público que contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas en la gestión pública en el estado (Ley de Transparencia, 2016).

De hecho, en la sección correspondiente a las obligaciones de transparencia específicas de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, dispone la publicación de toda la información útil y relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas estatales (artículo 82, fracción XXVII). Además, en su artículo 71 dispone la integración de una Comisión de Gobierno Abierto en el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado, con participación de la sociedad civil organizada, para proponer, entre otras cosas, colaboración en la implementación y evaluación de políticas públicas locales. (Ley de Transparencia, 2016).

### **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora (2007)**

El artículo 3 de esta ley orgánica establece que el Congreso del Estado “deberá implementar mecanismos que garanticen la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas... así como la evaluación de la práctica legislativa”. La norma dedica un capítulo (Capítulo único del Título décimo) a la evaluación del desempeño legislativo, entendido como «un sistema de evaluación del trabajo legislativo que tendrá por objeto dar a conocer a la población el desempeño de la legislatura [...] a fin de propiciar su transparencia y mejora continua». Así mismo, que dicho sistema deberá contar con

«indicadores que permitan medir la productividad, la eficiencia, la eficacia, la transparencia y los resultados de la legislatura» (Ley Orgánica, 2007, art. 172 y 173).

Los artículos 174 y 175 se refieren a la integración de Comité Ciudadano encargado de la determinación de indicadores y la operación del sistema de evaluación, disposiciones que no fueron atendidas por la Legislatura LXII ni por la Legislatura LXIII, por lo menos a la fecha de preparación de este trabajo. Por su parte, los artículos 194 y 195 establecen la responsabilidad del Órgano Interno de Control en materia de evaluación del desarrollo administrativo y financiero del Congreso. Si bien estas atribuciones no guardan una relación directa con la evaluación legislativa, sí contribuyen a la construcción de una cultura de la evaluación al interior de Congreso. Por ejemplo, entre estas atribuciones se encuentra la de proponer y aplicar normas y criterios que en materia de control y evaluación deben observar las diversas dependencias del Congreso (artículo 195, fracción I).

Como ya se comentó antes, las recientes reformas (noviembre de 2021) a esta Ley Orgánica le confieren al Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora –como órgano técnico del Congreso– la función de “realizar la evaluación de los resultados obtenidos por la implementación social de leyes o disposiciones legales aprobados (*sic*) por este Poder Legislativo”, así como “la debida evaluación de resultados de normas vigentes de interés general” (Decreto número 11, 2021). Esta disposición es de carácter general, de manera que quedan por definirse la mecánica y los lineamientos para decidir cuáles leyes evaluar y con qué periodicidad, entre otros aspectos. Sobre esto, el presente trabajo ofrecerá, al final, algunas opciones.

### **Lineamientos generales para la Implementación del modelo de PbR-SED (2021)**

El objetivo del modelo de Presupuesto basado en Resultados, como ya vimos, es vincular la asignación del gasto público a las prioridades de la política pública, incentivando el cumplimiento de las metas del Plan Estatal de Desarrollo (Secretaría de Hacienda, 2021). De ahí la relevancia de estos lineamientos para la práctica de la evaluación en el estado.

Publicados los más recientes en 2021, establecen diversos criterios para la creación de programas presupuestarios, así como su vinculación con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, la especificación de la población objetivo e indicadores de desempeño. Respecto de las evaluaciones, establecen los elementos con que deben contar los términos de referencia para homologar la realización de diversos tipos de evaluación; elementos tales como antecedentes de la intervención pública, el perfil del evaluador, tiempo y calendario de ejecución de la evaluación, y las características del informe de resultados de la evaluación que deberá elaborar el evaluador.

**Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones a programas presupuestarios y demás intervenciones públicas de la administración estatal (2018)**

Así mismo, la entidad cuenta con este documento cuyo fin es facilitar el seguimiento de los resultados de las evaluaciones de programas presupuestarios e intervenciones públicas, así como de los aspectos susceptibles de mejora identificados en ellas; también, el de establecer los mecanismos de difusión de los resultados de las evaluaciones (Secretaría de Hacienda, 2018).

A manera de cierre de este apartado, y como se advierte a lo largo de este trayecto normativo, podemos concluir que, en general, el concepto de la evaluación está

presente en textos constitucionales, en leyes generales, federales y estatales, aunque casi siempre asociado a la evaluación de políticas y programas públicos (sobre todo, sociales), a la evaluación del desempeño en la gestión de gobierno y a la evaluación del ejercicio de los recursos públicos.

Con foco en el estado de Sonora, consideramos que el breve capítulo en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado dedicado a la evaluación del desempeño legislativo con enfoque en la medición de “la productividad, la eficiencia, la eficacia, la transparencia y los resultados de la legislatura”, pero principalmente las recientes reformas al estatuto orgánico (2021) que le dan al Centro de Investigaciones Parlamentarias la encomienda de evaluar los resultados de las leyes, configuran en conjunto la piedra angular sobre la que se desarrollará y consolidará la evaluación legislativa en el Congreso y en el estado.

### **4.3 El Congreso del Estado de Sonora. Semblanza**

#### Antecedentes históricos

Los antecedentes del Congreso del Estado de Sonora se remontan a los primeros años del México independiente, una época marcada por las consecuencias sociales y económicas de once años de guerra civil, que dejaron más de medio millón de muertos, un país destrozado, una administración pública prácticamente inexistente y en la ruina, minas y haciendas abandonadas y caminos dañados y dominados por el bandidaje (Vázquez, 2010). En este contexto, de acuerdo con Almada y Medina, la Constitución General de 1824 creó los estados del país y los dotó de atribuciones para conformar a su vez sus propios congresos y legislar sobre sus asuntos internos. De esta manera, el entonces llamado Estado de

Occidente, compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa, estableció el Congreso Constituyente que, en octubre de 1825, aprobaría su primera Constitución (2017, p. 25).

En 1830, el Congreso General decretó la conformación de los estados de Sonora y Sinaloa como entidades separadas. Así, el Congreso del Estado de Sonora se instaló en Hermosillo con calidad de Congreso Constituyente, para darle al estado una nueva Constitución en diciembre de 1831 (Almada y Medina, 2017, p. 26). A partir de ahí, las vicisitudes y pugnas de la política internacional, nacional y regional, aunadas a la ruda competencia entre los grupos de poder económico regionales y nacionales fueron moldeando las diversas etapas históricas del estado y, con ello, de su congreso.

Actualidad (2022)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917) establece en su artículo 71 la competencia de las legislaturas estatales para iniciar leyes o decretos. Por su parte, la Constitución Política del Estado de Sonora (CPES, 1917) deposita el ejercicio del Poder Legislativo estatal en el Congreso del Estado de Sonora (artículo 29), estableciendo que sus resoluciones tendrán “carácter de Ley, Decreto o Acuerdo”, siendo materia de ley “toda resolución que afecte a las personas en general”; de decreto, “la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas”, y de acuerdo, “los demás casos” (artículo 52).

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, en su artículo 2, afirma al Congreso del Estado como depositario del Poder Legislativo local, con las facultades que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local, la propia Ley Orgánica y otros ordenamientos legales. En 2022, el

Congreso se constituye por 21 diputadas y diputados propietarios y sus respectivos suplentes –representantes de igual número de distritos electorales locales–, electos por el principio de mayoría relativa, y por 12 diputadas y diputados electos por el principio de representación proporcional.

La Legislatura se renueva totalmente cada tres años, y sus miembros pueden ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro períodos, sin que la suma de estos pueda exceder los 12 años de gestión. El Congreso se instala el 1 de septiembre del año de su elección, y durante cada año legislativo realiza dos períodos de sesiones ordinarias<sup>41</sup> y dos de sesiones extraordinarias.<sup>42</sup> Tanto las sesiones del Pleno como las de las comisiones dictaminadoras son públicas, y pueden celebrarse de manera presencial o virtual. El quórum legal para iniciar las sesiones del Pleno es de la mitad más uno (mayoría absoluta) de los integrantes del Congreso. (Ley Orgánica, 2007, Cap. II, Secc. I).

En 2022, el Congreso está constituido por 33 diputadas y diputados que conforman la Sexagésima tercera Legislatura, que inició su ejercicio constitucional el 1 de septiembre de 2021 y culminará el 31 de agosto de 2024. Se trata de una legislatura mayoritariamente femenina, producto del proceso electoral local de 2021, en el que resultaron electas 10 mujeres por el principio de mayoría relativa y 9 por el de representación proporcional, para un total de 19 mujeres y 14 hombres (57.6% y 42.4%, respectivamente). (Congreso del Estado de Sonora, 2022).

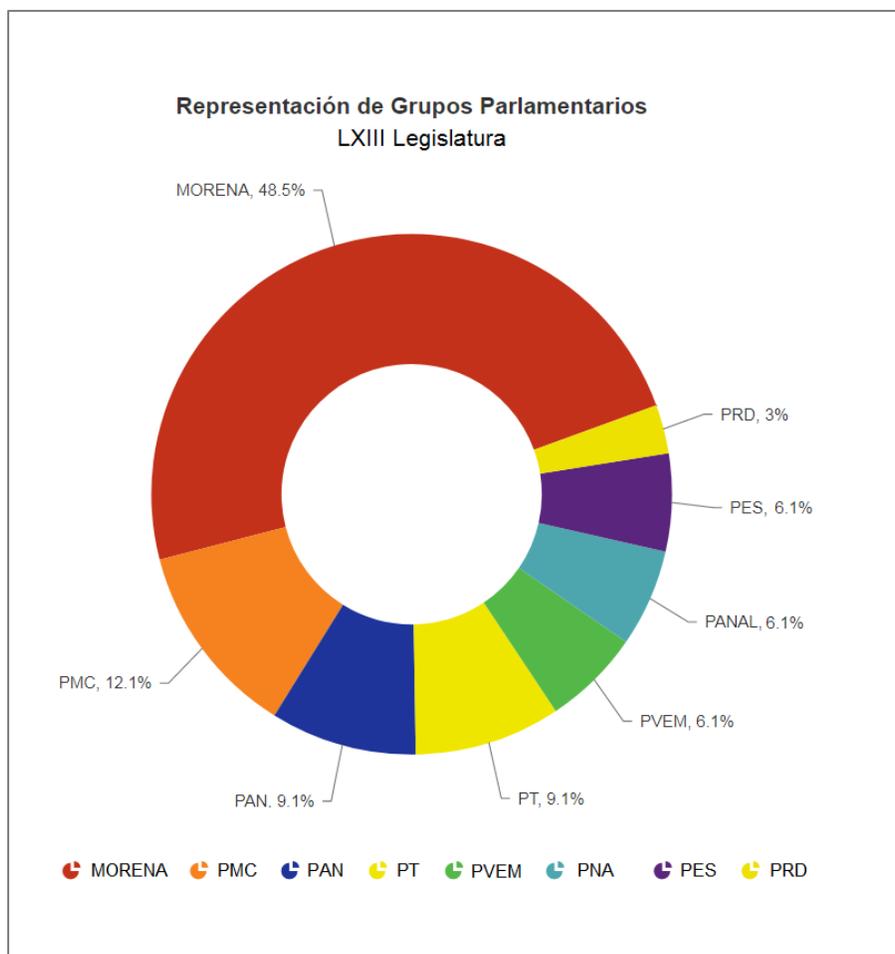
---

<sup>41</sup> El primer período ordinario, del 1 de septiembre al 15 de diciembre; el segundo, del 1 de febrero al 30 de abril (Ley Orgánica, 2007, art. 41).

<sup>42</sup> El primer extraordinario, del 16 de diciembre al 31 de enero; el segundo, del 1 de mayo al 31 de agosto. Este período puede ser prorrogado (Ley Orgánica, 2007, art. 41).

Las y los diputados del Congreso del Estado están actualmente organizados en siete grupos parlamentarios (más de un diputado o diputada): Grupo Parlamentario (G.P.) del Partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena, con 16 representantes); G.P. del Partido Movimiento Ciudadano (MC, con 4 representantes); G.P. del Partido Acción Nacional (PAN, con 3 representantes); G.P. del Partido del Trabajo (PT, con 3 representantes); G.P. del Partido Verde Ecologista de México (PVEM, con 2 representantes); G.P. del Partido Nueva Alianza (PNA, con 2 representantes); G.P. del Partido Encuentro Solidario (PES, con 2 representantes), y la Representación Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD, con un representante).

Figura 9: Representación de Grupos Parlamentarios de la LXIII Legislatura del Estado de Sonora.



Fuente: Congreso del Estado de Sonora (octubre 2022).

El Congreso del Estado cuenta con 36 comisiones integradas por diputadas y diputados, y clasificadas en seis tipos:

- De Régimen Interno y Concertación Política (1), que rige la gobernanza interior y coordina las funciones legislativas y políticas del Congreso.
- De Administración (1), encargada de ejercer la administración de los recursos humanos, financieros y patrimoniales del Congreso.
- De Fiscalización (1), encargada de revisar, fiscalizar y dictaminar las cuentas públicas de las entidades y organismos obligados, tanto del orden municipal como del estatal.

- De Dictaminación (30) en diversas temáticas, con las funciones de analizar y discutir y dictaminar las iniciativas de ley, de decreto y demás asuntos que les sean turnados por la Presidencia de la Mesa Directiva.
- Especiales (3), son órganos de carácter transitorio, constituidos por el Pleno del Congreso para atender un asunto o tema específico en un plazo determinado; se extinguen una vez cumplido su objeto.
- Protocolarias, son comisiones de carácter transitorio designadas por la presidencia de la Mesa Directiva para cumplir con algún ceremonial del Congreso; una vez realizado, son extinguidas. (Ley Orgánica, 2007, Título Sexto, Cap. I y II).

### **Proceso legislativo en el Congreso del Estado de Sonora**

Para los efectos del presente trabajo, entenderemos por proceso legislativo el conjunto de acciones y procedimientos que deben realizarse para la creación de nuevas leyes y para reformar la Constitución Política del Estado de Sonora y los ordenamientos jurídicos secundarios. Este proceso tiene fundamento en lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Constitución Política del Estado de Sonora (CPES) y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora (LOPLES).

Los actores facultados constitucionalmente para intervenir en el proceso legislativo en el estado son:

- El Ejecutivo del Estado, para presentar iniciativas y promulgar leyes y decretos (artículo 53 CPES).

- El Supremo Tribunal de Justicia del Estado, para presentar iniciativas en el ramo de justicia (artículos 53 y 54 CPES).
- Las Diputadas y Diputados del Congreso del Estado, para presentar iniciativas y, en su caso, aprobar las leyes y decretos correspondientes (artículos 53 CPES y 32 LOPLES). Como Congreso, para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión y aprobar las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 71, 116 y 135 CPEUM y artículo 64 CPES).
- Los Ayuntamientos del estado, para iniciar leyes y decretos en lo concerniente a sus municipios y aprobar las reformas a la Constitución local (artículos 53, 136 y 163 CPES).
- Las y los ciudadanos, para presentar iniciativas agrupados en un conjunto equivalente, por lo menos, al uno por ciento del total inscrito en el Padrón Electoral estatal,<sup>43</sup> en los términos que señalen las leyes correspondientes (artículos 35 y 71 CPEUM y artículo 53 CPES).

Todo asunto a tratar en una sesión del Pleno del Congreso debe constar en el Orden del Día correspondiente, que elabora la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, y se publica en *La Gaceta Parlamentaria* dos días antes de la realización de la sesión. La elaboración y publicación de este documento marca el inicio formal del proceso legislativo del Congreso del Estado.

---

<sup>43</sup> En agosto de 2022, el Padrón Electoral del estado de Sonora era de 2 186 661 personas (IEEPC Sonora, 2022).

Desglosa, entre otros contenidos, la lectura y aprobación de actas de sesiones anteriores, así como de la correspondencia recibida (que puede incluir iniciativas de las y los diputados); contiene también, en toda su extensión, cada una de las diversas iniciativas (de ley, de decreto o con punto de acuerdo) que serán presentadas al Pleno durante la sesión, así como los dictámenes que presenten las comisiones de dictamen legislativo; contiene también, en su caso, informes y posicionamientos que las y los diputados presentan para conocimiento del Congreso. En principio, solo se tratan en la sesión aquellos asuntos contenidos en el Orden del Día, aunque está prevista en la ley la excepción a esta regla (Ley Orgánica, 2007, Título Séptimo, Cap. I).

#### Presentación de la iniciativa

En general, la iniciativa es presentada por medio de su lectura por parte del diputado o la diputada que la impulsa a título personal o a nombre del grupo parlamentario al que pertenece, o bien, a nombre de algún conjunto de diputados de diferentes grupos parlamentarios unidos por la iniciativa. En el caso de dictámenes, la presentación queda a cargo de algún diputado o diputada nombrado por la comisión que emite el dictamen. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo o por el Supremo Tribunal de Justicia pasan directamente a la comisión dictaminadora correspondiente. Igual tratamiento tienen las iniciativas de carácter ciudadano y los acuerdos del Congreso de la Unión para los que se solicite aprobación del Congreso del Estado. En el caso de las iniciativas presentadas por las y los diputados, se turnan a la comisión correspondiente, aunque, eventualmente, este trámite puede ser dispensado por el Pleno para resolver el asunto en la misma sesión en que se presentó (Ley Orgánica, 2007, Título Séptimo, Cap. II).

## Discusión

En forma previa a su votación, sea en Pleno o en comisión, todos los proyectos son discutidos en lo general y, una vez aprobado en lo general, se discute en lo particular. En la discusión en lo general, se discute simplemente la conveniencia (o no) de aprobar el proyecto. En la discusión en lo particular, se discute cada artículo o punto del proyecto.

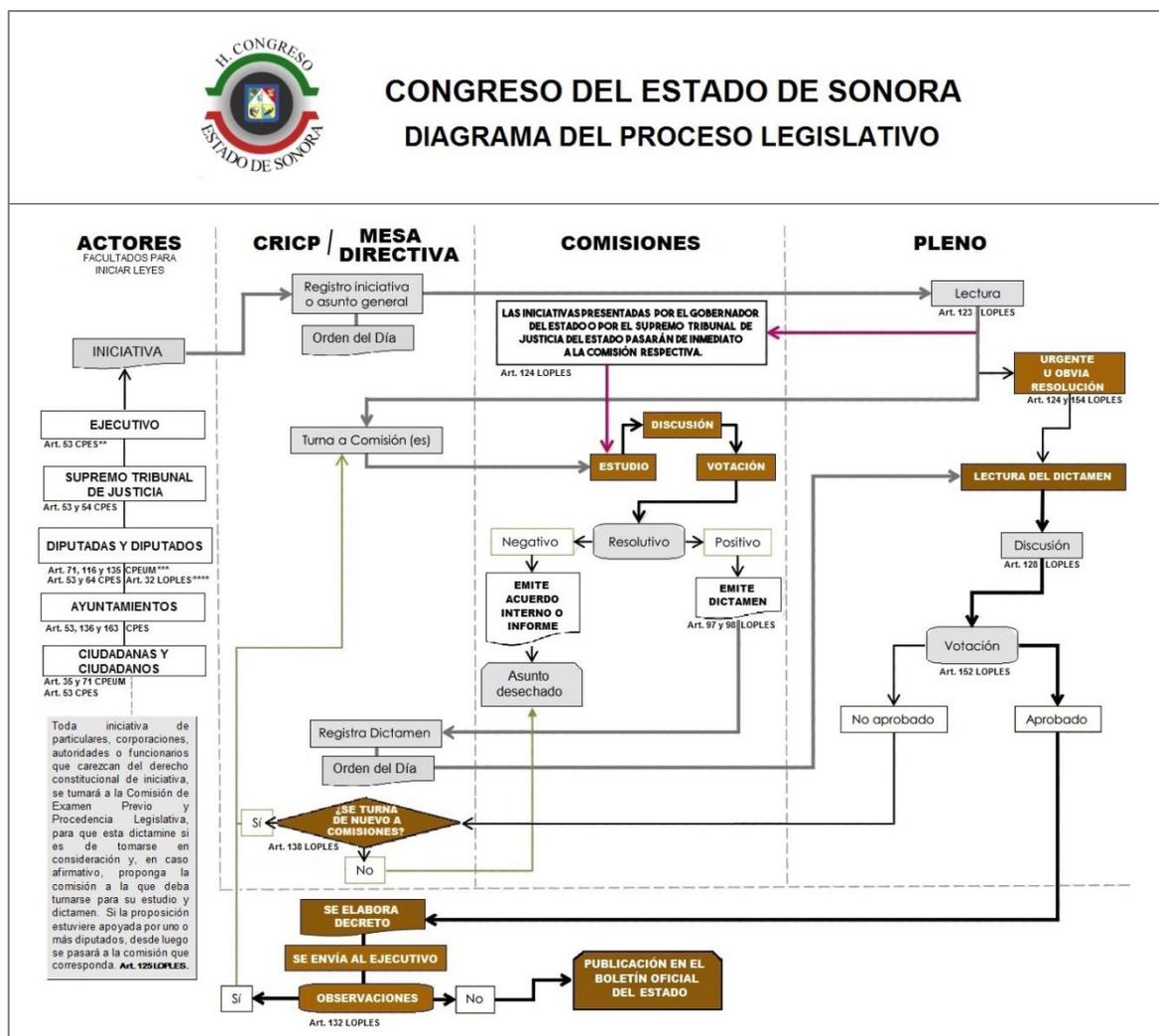
Finalizada la exposición del asunto, la Presidencia de la Mesa Directiva pone el tema a discusión en lo general y, una vez concluida, es votado también en lo general. Si el asunto resulta aprobado en lo general, se procede a su discusión en lo particular, pero, si no resulta aprobado en lo general, se vota en forma económica si el proyecto se devuelve a la comisión dictaminadora o se rechaza (en caso de dictámenes), o bien, si se trata de una iniciativa de urgente y obvia resolución, se vota si es turnada a comisión o se desecha (Ley Orgánica, 2007, Título Séptimo, Cap. III). En cualquier caso, la Constitución Política local dispone que todo proyecto de ley o de decreto que resulte desechado por el Congreso ya no podrá ser presentado de nuevo en el mismo período de sesiones, salvo decisión en contrario de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso (Art. 62 CPES).

## Trabajo en comisiones

Cuando el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso turna un asunto a la comisión o comisiones de dictamen legislativo que correspondan, se inicia el proceso de estudio, análisis y discusión del asunto a fin de elaborar, en su caso, el dictamen correspondiente. Este proceso es muy similar al que se sigue para las sesiones del Pleno; se realiza en sesiones públicas en las que las diputadas y diputados integrantes conocen, analizan y discuten la iniciativa previamente a su dictaminación, que puede ser en sentido positivo o

negativo. Es común, en este proceso, consultar la opinión de personas que, por su experiencia o dominio del tema, pueden contribuir a un proceso de análisis y deliberación más puntual y productivo.

Figura 10: Proceso legislativo del Congreso del Estado de Sonora



- \* Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- \*\* Constitución Política del Estado de Sonora.
- \*\*\* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- \*\*\*\* Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

Fuente: elaboración propia, con base en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, la Constitución Política del Estado de Sonora y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las comisiones tienen un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de que reciben el asunto, para presentar su dictamen sobre proyectos de decreto o de acuerdo, y de 45 días hábiles cuando se trate de iniciativas para crear nuevas leyes secundarias o modificar la Constitución del Estado. Los dictámenes de las comisiones se sujetan a dos lecturas: la primera se realiza al informar de ellos al Pleno del Congreso, y la segunda en la sesión siguiente, después de la cual, la Presidencia establece la fecha para debates y votación (Ley Orgánica, 2007, Título Sexto, Cap. I).

#### Votación

El Congreso del Estado de Sonora realiza sus votaciones de dos maneras. La más común es la votación económica, en la cual, las y los diputados que aprueban el tema votado se ponen de pie, y aquellos que lo desaprueban permanecen sentados. La otra es la votación nominal, que se practica solamente a petición de tres o más diputados, en la que cada diputado se pone de pie, dice su nombre y expresa de viva voz el sentido de su voto (“sí” o “no”), y vuelve a sentarse. Toda votación se decide por más de la mitad de los diputados y diputadas presentes, salvo en aquellos casos en que la Constitución Política estatal o la Ley Orgánica exijan un número mayor (Ley Orgánica, 2007, Título Sexto, Cap. IV).

Cuando el proyecto de ley o de decreto resulta aprobado por el Congreso, es enviado al Ejecutivo quien, si no tiene observaciones qué hacerle, lo sanciona y dispone su publicación en el Boletín Oficial del Estado (Art. 56 CPES). En caso de que sí hubiera

observaciones por parte del Ejecutivo, el proyecto es regresado al Congreso para ser discutido de nuevo, y si resulta aprobado por las dos terceras partes de las y los diputados presentes, adquiere carácter de ley, de decreto o de acuerdo, según sea el caso, y es enviado de nuevo al Ejecutivo para su publicación (Art. 60 CPES).

Una vez que una ley entra en vigencia, tiene lugar su implementación por parte de las instituciones o entidades correspondientes, lo que nos lleva al estadio en el que, después de pasado cierto tiempo, una ley puede ser evaluada en sus resultados.

#### **4.4 Propuesta de modelo de evaluación *ex post* para el Congreso del Estado de Sonora**

Con base en la información hasta aquí presentada, se propone una herramienta básica de evaluación legislativa *ex post* basada en la metodología de Marco Lógico (MML) y adecuada al contexto institucional del Congreso del Estado de Sonora, mediante la cual este pueda determinar si una ley vigente ha sido implementada adecuadamente, si ha cumplido con su objeto, si lo hizo en forma eficiente y también determinar el nivel de su impacto social. Además de apoyarse en la metodología de marco lógico, incorpora algunas características de los modelos y prácticas que se han descrito en capítulos anteriores.

##### Metodología de Marco Lógico

Se utiliza esta metodología por considerarla idónea para la evaluación *ex post*, y por su demostrada utilidad en la evaluación de resultados e impacto de programas públicos en México. El CONEVAL la utiliza en la evaluación y monitoreo de programas sociales en el país, y la define como:

Una herramienta de planeación estratégica [...] que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de

causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de éstos (*sic*), así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas. (CONEVAL, 2013).

Por su parte, Ortegón, Pacheco y Prieto definen esta metodología como “una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos”. Está orientada por objetivos y beneficiarios, y con ella pueden organizarse y presentarse de manera lógica los objetivos de un programa, las actividades para alcanzarlos y las relaciones de causalidad implícitas en él (2005).

### **Descripción de la propuesta metodológica**

Este modelo de evaluación *ex post* consta de seis etapas generales:

1. Estudio técnico de la ley.
2. Desarrollo de la teoría del cambio.
3. Desarrollo de matriz de indicadores para resultados (MIR).
4. Aplicación de la MIR / Evaluación.
5. Análisis de la percepción social de la ley.
6. Conclusiones y recomendaciones.

Figura 11. Etapas generales del modelo de evaluación *ex post* para el Congreso del Estado de Sonora



Fuente: Elaboración propia.

Para facilitar su comprensión, acompañaremos la explicación de cada etapa con el ejemplo práctico de su aplicación a una ley local, de manera que, a medida que avancemos en la explicación del modelo, iremos construyendo el instrumento de evaluación específico para la ley que tomemos como ejemplo. En este caso, utilizaremos la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora, que entró en vigencia en diciembre de 2018, y cuyo objeto general es “proteger y garantizar el bienestar de los animales domésticos, evitando que se les maltrate o martirice” (Ley de Protección, 2018, art. 1).

Aclaración importante: como veremos, esta ley ampara la protección de varias especies de animales que entran en la categoría de animales domésticos, en el sentido de que están acostumbrados a convivir con las personas.<sup>44</sup> Para simplificar la aplicación práctica del modelo, nos enfocaremos en lo que concierne a animales domésticos de compañía (mascotas).

## **Etapa 1. Estudio técnico de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora**

### Explicación

El estudio técnico nos permite identificar los fundamentos de esta ley, la situación que propició su promulgación, las características del problema a resolver, su objeto, los

<sup>44</sup> Real Academia Española. <https://dle.rae.es/animal#0BTZziO>

resultados esperados, sus disposiciones y población objetivo; un análisis de su dictamen de comisión y del texto final; antecedentes de la iniciativa, aspectos relevantes (si los hubiera) del proceso legislativo que la convirtió en ley, los grupos de interés que la impulsaron y los que la rechazaron, si es el caso; el contexto social en que fue expedida, así como otras iniciativas o intervenciones que estén trabajando con el mismo o similar objetivo, si fuera el caso. También trataremos de determinar, a partir de esta información básica, si la ley constituye una estrategia propia, o si se inserta en alguna estrategia general, y cualquier otro dato específico o contextual que nos permita tener el panorama más completo de la génesis de esta norma.

### **Aplicación práctica: Estudio técnico de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora.**

- **Definiciones pertinentes**
  - a. Abandono: Es la inacción, dolosa o culposa, de las obligaciones del propietario, poseedor o responsable para con un animal, dejándolo en desamparo y desprotegido. El abandono puede darse en vía pública, lugares de alto riesgo o en el propio domicilio;
  - b. Animal doméstico: Aquél (*sic*) que a través de la historia ha entrado en un proceso de domesticación, mansedumbre y dependencia con el ser humano, el cual se sirve de éste (*sic*) para cubrir necesidades básicas como la convivencia, la alimentación, el trabajo, el deporte y la compañía, entre otras;

- c. Animal de compañía: Es un animal doméstico que no es forzado a trabajar, ni tampoco es usado para fines alimenticios, y que por su comportamiento y adaptabilidad, interactúan (*sic*) con los humanos;
- d. Animal de trabajo: Son todos aquellos animales domésticos que con su trabajo (carga, labranza, transporte, guía, terapia, guardia y protección, búsqueda y rescate) aportan beneficio (*sic*) a la salud, la seguridad, la economía y el bienestar del individuo o la sociedad;
- e. Animal de consumo: Son todos los animales empleados como materia prima principal o accesorio para consumo en la sociedad.
- f. Bienestar animal: Es la prevención del abuso y explotación de los animales al mantener estándares apropiados de alojamiento, alimentación y cuidados generales, así como la prevención y tratamiento de enfermedades de acuerdo a los requerimientos propios de su especie o raza, asegurando que sean libres de hostigamiento, violencia, crueldad y dolor innecesarios;
- g. Crueldad: Causar sufrimiento, dolor innecesario o estrés, y va desde la negligencia en los cuidados básicos hasta el asesinato malicioso.
- h. Maltrato: Todo hecho, acto u omisión del ser humano que puede ocasionar dolor o sufrimiento en detrimento del bienestar animal, poner en peligro la vida del animal o afectar gravemente su salud, así como la sobreexplotación (*sic*) de su trabajo;
- i. Tenencia responsable: La condición por la cual una persona poseedora de un animal asume la obligación de brindarle una adecuada provisión de

alimentos, vivienda, resguardo, atención de la salud y trato digno durante toda la vida, de acuerdo a los requerimientos propios de su especie o raza, procurando su bienestar y previniendo el riesgo que pudiere generar como potencial agresor o transmisor de enfermedades a la población humana, animal y al medio ambiente. (Ley de Protección, 2018, art. 3).

- **Estructura de la ley en estudio**

La Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora se conforma por 86 artículos y 5 transitorios. Los artículos están distribuidos en cinco títulos. El Título Primero, Disposiciones generales, plantea en su Capítulo I la naturaleza de la ley y su objeto: proteger y garantizar el bienestar de los animales domésticos, evitando que se les maltrate o martirice (artículo 1). También su finalidad: proteger y regular la vida de las especies animales domésticas, erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con ellos, fomentar una cultura de protección, respeto y consideración hacia los animales, y proteger la salud pública mediante el control de la población animal de perros y gatos con programas permanentes de esterilización (artículo 2). Además, este título contiene algunas disposiciones y principios generales, como el reconocimiento jurídico de los animales como seres vivos sintientes y, por tanto, la obligación de brindarles un trato digno y evitar su sufrimiento y dolor (artículos 4 y 5). El artículo 6 dispone la creación de la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora, a la cual corresponderá vigilar el cumplimiento de esta ley, así como la imposición de las sanciones previstas en ella, entre otras atribuciones. Adicionalmente, el artículo 7 prevé la participación y apoyo de particulares y asociaciones protectoras de animales para alcanzar los fines de esta ley, y el artículo 8 prevé, a su vez, la participación de ayuntamientos y

gobierno estatal en la implementación de campañas y programas de fomento a la cultura de protección a los animales.

El Capítulo II del mismo Título Primero, en su artículo único, define las facultades de los Centros municipales de Atención Canina y Felina que deberán crear los ayuntamientos del estado. Estos centros tendrán como fin desarrollar acciones de control de la sobrepoblación animal por medio de programas de esterilización, de promoción de la conciencia de respeto y cuidado hacia los animales, así como de aplicar multas y sanciones por las violaciones e infracciones a esta ley y a los reglamentos municipales correspondientes (que también deberán generarse), entre otras facultades (artículo 10). Con un sentido similar, el artículo 11 –único del Capítulo III– plantea la creación de una Agencia Especializada en Delitos de Maltrato Animal y Abigeato perteneciente a la Fiscalía General de Justicia del Estado, orientada a optimizar la atención a las denuncias de maltrato y crueldad hacia los animales. Por su parte, en el Capítulo IV se formaliza la posibilidad de apoyar financieramente a ayuntamientos y organizaciones civiles protectoras de animales que realicen campañas de esterilización para el control de la sobrepoblación de perros y gatos en el estado (artículo 12).

El Título Segundo, de la Protección de los animales, contiene en su Capítulo I la descripción de diversos actos que se consideran actos de crueldad hacia los animales y, por tanto, prohibidos, tales como mutilación, tortura, maltrato, abandono, descuido, actos u omisiones sin motivo razonable que les causen dolor o sufrimiento, entre otros (artículo 13). También integra varias disposiciones dirigidas a los propietarios o responsables de perros o gatos, tales como su registro, atención médica preventiva y correctiva, así como algunas medidas de seguridad (artículo 15). Así mismo, el Capítulo II presenta

disposiciones en materia de investigación científica con animales (artículo 16), y el Capítulo III las referentes a las condiciones en que debe realizarse su transporte, traslado o acarreo (artículos 18, 19 y 20).

El Capítulo IV está dedicado a regular la crianza, comercialización y explotación de animales en el estado (artículos 21 a 35), y el Capítulo V agrupa las disposiciones relativas a animales utilizados en actividades de entretenimiento público (artículos 36 a 43). El Capítulo VI, lo referente a escuelas de adiestramiento y a adiestradores (artículo 44); el Capítulo VII, sobre la captura de animales (artículos 45 a 49); el Capítulo VIII, lo relacionado con la eutanasia de los animales (artículos 50 a 53), y las disposiciones relativas a posibilitar y fomentar la denuncia ciudadana del incumplimiento de esta ley, están contenidas en el Capítulo IX (artículos 54 a 56).

El Título Tercero, por su parte, en un capítulo único con cuatro artículos enmarca una serie de disposiciones específicas para la creación y establecimiento –por parte de los Centros de Atención Canina y Felina municipales– de albergues que servirían, dado el caso, como refugio para el cuidado de animales sin dueño en los municipios del estado. De acuerdo con estas disposiciones, a través de los albergues se impulsarán programas de adopción y programas educativos en materia de tenencia responsable y trato digno a los animales, entre otras funciones (artículos 57 a 60). El Título Cuarto, Inspección y vigilancia, establece, también en un capítulo único, las facultades de la Procuraduría Ambiental del Estado para la aplicación de la ley y para las diligencias de inspección y vigilancia, materia en la cual consigna varias disposiciones relativas a su mecánica y seguimiento (artículos 61 a 69).

A su vez, el Título Quinto, Medidas de seguridad y sanciones, establece en su Capítulo I el embargo precautorio de los animales como medida de seguridad por parte de la autoridad competente (Procuraduría Ambiental y ayuntamientos), su mecánica general y las condiciones que deberán cumplirse para el levantamiento del embargo (artículos 70 a 75). Lo relacionado con las sanciones aplicables en cada caso previsto en la ley está detallado en el Capítulo II, con sanciones que van desde el apercibimiento hasta el aseguramiento del animal, pasando por amonestación por escrito, multa y arresto por 36 horas (artículos 76 a 85).

Por último, el régimen transitorio se conforma de cinco artículos. En ellos se establece la entrada en vigor de la ley; el plazo que se deberá cumplir en el proceso de elaboración del reglamento respectivo por parte de los ayuntamientos del estado; la disposición para que la Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora adecue su marco normativo; la abrogación de la Ley anterior (2013) en la misma materia, y el plazo que deberán observar los particulares dedicados a la venta informal de animales para tramitar la autorización gubernamental que corresponda, si fuera el caso.

- **Antecedentes de la ley en estudio**

El antecedente inmediato de la ley en estudio es la Ley número 78 de Protección a los Animales para el Estado de Sonora,<sup>45</sup> que fue publicada el 27 de junio del 2013 en el *Boletín Oficial* del estado de Sonora. Antes de esta, no existía en el marco normativo estatal una ley específica en la materia. Fue producto de una iniciativa ciudadana en la que participaron diversas organizaciones civiles que demandaban una legislación que protegiera

---

<sup>45</sup> En

<https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2013/junio/2013CXCI51VII.pdf>

y salvaguardara la integridad física de los animales de compañía. Para ello, se incluyeron en el proyecto algunas disposiciones inspiradas en preceptos reconocidos internacionalmente en la materia, así como algunas otras específicas para “hacer más completa y rigurosa a esta ley” (Dictamen, 2013). Sin embargo, desde su entrada en vigor, integrantes de estas mismas organizaciones y especialistas en el tema de maltrato animal señalaron que esta ley contenía “lagunas en sus disposiciones normativas” que impedían el cumplimiento de su objeto, y que era “letra muerta”, al no existir una autoridad encargada de vigilar y supervisar su aplicación. Por ello, a inicios de 2018, se propusieron diversas reformas a la ley; en virtud del elevado número de artículos a modificar, el Congreso del Estado decidió, por razones de técnica legislativa, crear una nueva ley en la materia (Dictamen, 2018).

Otros antecedentes importantes son un par de reformas al Código Penal del Estado de Sonora mediante las cuales se le adicionaron delitos y sanciones por actos de crueldad y maltrato a los animales. La primera de estas reformas se dio en 2015, con un decreto que añadió al Código un título (Vigésimo cuarto) de delitos por actos de maltrato o crueldad en contra de los animales. Las penas generales para estos actos fueron de uno a dos años de prisión y multa de 100 a 150 “días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado (*sic*) de Sonora” a quien, mediante crueldad o maltrato, lesione a un animal (artículo 342). En caso de muerte del animal por actos de crueldad o maltrato, la pena de prisión fue de dos a seis años, y multa de 200 a 400 “días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado (*sic*) de Sonora” (artículo 343).<sup>46</sup> Los artículos incluyen algunas condicionantes de agravamiento de estos delitos, y que pueden incrementar las penas correspondientes (Decreto número 35, 2015). Con la segunda

---

<sup>46</sup> La unidad de medida entrecomillada sería reformada en agosto de 2017, quedando como “Unidades de Medida y Actualización” (UMA).

reforma en esta materia, publicada en marzo de 2021, se añadió al artículo 342 del Código Penal estatal el listado de actos que se consideran de crueldad y maltrato animal (prácticamente los mismos que los correspondientes de la ley en estudio). (Decreto número 186, 2021).

El proyecto de ley de 2018 –presentado por correspondencia el 24 de febrero de ese año– plasmaba en su exposición de motivos algunos rasgos contextuales en materia de población estimada de perros, así como de maltrato animal. El texto citaba información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), según la cual el país contaba entonces con alrededor de 18 millones de perros, de los cuales, solo 6 millones (30%) tenían dueño, y el resto, 12 millones, se encontraban en las calles, víctimas de abandono y expuestos a maltrato. De acuerdo con el documento, el INEGI ubicaba a nuestro país como el tercero con más maltrato o crueldad animal en el mundo en ese año. Ante esta problemática, la exposición de motivos planteaba que la nueva ley pretendía ser “un medio para alcanzar una relación justa, equilibrada y respetuosa entre el hombre y los animales de compañía que diariamente conviven con él”, pues estamos obligados, “como especie pensante, a brindar a todo ser vivo un trato libre de crueldad” (Dictamen, 2018).

En el apartado de Consideraciones del proyecto de ley, la Comisión dictaminadora citaba, en afinidad con los motivos expuestos del proyecto, la Declaración Universal de los Derechos de los Animales,<sup>47</sup> que consagra que todo animal debe ser respetado en su vida, en su salud, en su cuidado e incluso en su muerte, como derechos naturales básicos que deben ser defendidos por la ley, tal como son defendidos los derechos de las personas (Capacete, 2018). Así mismo, la Comisión reconocía que las sociedades

---

<sup>47</sup> Proclamada en 1978 por la Liga Internacional de los Derechos del Animal (Capacete, 2018).

modernas conciben a los animales como seres sensibles que merecen un trato digno, pero, al mismo tiempo, reconocía también que, a pesar de la legislación, la población de animales abandonados –principalmente perros– que sobreviven en la vía pública sigue una tendencia creciente “en los últimos años”.<sup>48</sup>

Ante este panorama –argumentaba la Comisión–, se deben “perfeccionar las leyes en la materia para no permitir la insensibilización (*sic*) de la sociedad hacia la vida animal”, y planteaba la existencia de “estudios científicos que demuestran la conexión que existe entre el maltrato hacia los animales y la violencia hacia los seres humanos”,<sup>49</sup> de tal forma que las personas que abusan de los animales serían potenciales agresoras de personas. Así, el equipo dictaminador expresaba su atención a la advertencia de las organizaciones de protección animal locales, en el sentido de que la ley entonces vigente no estaba cumpliendo con sus objetivos originales, y concluía que se debía avanzar hacia una nueva legislación “que verdaderamente proteja y cuide de los animales, a fin de que se desarrollen en un ambiente saludable”. El dictamen terminaba declarando procedente la iniciativa dictaminada, no sin antes solicitar algunas adecuaciones al proyecto con objeto de nulificar cualquier impacto presupuestario (Dictamen, 2018).

- **Contexto general en el año de nacimiento de la ley**

Plano nacional

De principio a fin, 2018 fue un año impregnado por el proceso electoral del 1 de julio de ese año y también por el incremento de la violencia en prácticamente todo el país. En el proceso electoral federal, se eligió al presidente de la República y se renovaron legislaturas

---

<sup>48</sup> El dictamen no menciona la fuente de esta información.

<sup>49</sup> El dictamen tampoco menciona la fuente de esta información.

en la Cámara de Diputados y en la de Senadores (INE, s.f., Elecciones), con la victoria generalizada de los candidatos de la coalición “Juntos Haremos Historia”.<sup>50</sup>

A inicios de ese año, el Secretario de Economía declaraba que esperaba llevar a “buen término” las rondas de negociación del TLCAN (Bautista, 2018), al tiempo que se anunciaba que la economía mexicana había tenido un crecimiento de 2 por ciento en 2017, la cifra más baja en cuatro años (EFE y *El Sol de México Online*, 2018). Para la mitad del año, la inflación había alcanzado 4.65%, por efecto de los precios de la gasolina y el gas L.P. (Notimex, 2018).

En julio, ya como presidente electo, López Obrador prometía que bajaría los precios de la gasolina en tres años (Jiménez, 2018). Se anunció también que la administración federal entrante cancelaría la construcción del que sería el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (Cacelín, 2018). Para octubre, la tasa de desocupación en el país llegaba a 3.19%, su nivel más bajo en doce años (García, 2018), y también llegaba la primera caravana migrante a la frontera sur del país, con un estimado de 3 000 personas provenientes de Honduras (Instituto de Estudios Legislativos, 2018). A finales de noviembre, México, Estados Unidos y Canadá firmaban el nuevo TLCAN, ahora con el nombre de Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (Secretaría de Economía, 2018).

Días antes del inicio de la nueva administración federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicaba la eliminación total de los estímulos fiscales para comercializadores de gasolinas “para evitar variaciones abruptas en el precio” (*La Jornada*,

---

<sup>50</sup> Alianza electoral conformada por los partidos Morena, del Trabajo y Encuentro Social para participar en las elecciones federales de 2018 (INE, s.f., Convenios).

2018). Por las mismas fechas, la Bolsa Mexicana de Valores y el peso caían con fuerza, junto con otros mercados, por efecto de un desplome en los precios del petróleo (Reuters, 2018). Por otra parte, el 2018 sería reconocido como el año más violento registrado hasta entonces en México. El número de personas asesinadas en ese año fue 15% mayor que el de 2017, continuando –por cuarto año consecutivo– la tendencia creciente del número de homicidios dolosos en el país, que elevó la tasa de ese delito, de 12.96 casos por cada cien mil habitantes en 2014, a 23.1 casos por cada cien mil habitantes en 2018 (Ángel, 2019).

#### Plano estatal

Apenas en marzo de 2017, se imponía en el estado de Sonora la primera sanción por maltrato animal, derivada de una agresión con arma blanca a un perro por parte de un ciudadano de Hermosillo, situación que fue denunciada ante el Ministerio Público. El asunto terminó en un acuerdo de reparación de daño. Por entonces, se investigaban 15 casos más en varias ciudades de la entidad (*El Universal*, 2017). En lo que toca al proceso electoral de julio de 2018, se renovaron en la entidad los 72 Ayuntamientos y el Congreso del Estado (INE, s.f., Elecciones), incluidas siete diputaciones federales electas por el principio de mayoría relativa y cinco más por el principio de representación proporcional (Cámara de Diputados, s.f.). También fue un año marcado por los elevados índices de violencia, que colocaron al estado en el séptimo lugar de más feminicidios en el país (32 en 2017), según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública difundidos en medios locales. La situación llevó a diversas agrupaciones ciudadanas defensoras de los derechos de la mujer a exigir la declaración de alerta de género en el estado (Rodríguez, febrero 2018).

En julio, recién concluido el proceso electoral, ya se conocía que la próxima legislatura tendría alta participación de mujeres diputadas (al menos, 33%), lo que generaba expectativas positivas en materia de derechos de la mujer. Finalmente, la LXII Legislatura tendría una composición de 14 diputadas (42% del total) y 19 diputados (Rodríguez, julio 2018). En septiembre, el estado de Sonora vivió –junto con el de Sinaloa– situaciones de emergencia por las intensas lluvias causadas por la depresión tropical 19-E. Las inundaciones en el sur del estado interrumpieron el tráfico en la carretera federal número 15, entre los municipios de Cajeme y Guaymas, con graves afectaciones en algunas comunidades yaquis (*El Universal*, 2018). Por estas fechas, el Ayuntamiento de Guaymas aprobó su Reglamento de Protección Animal, con castigos por maltrato que van de multa a cárcel, dependiendo de la gravedad de la falta. El documento también contempla la promoción del cuidado y la tenencia responsable de animales (Ojeda, 2018).

En octubre de 2018, la alcaldesa de Hermosillo hacía un llamado a la ciudadanía a integrarse en los foros de planeación participativa para diseñar el Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 (Vázquez, 2018). A finales de noviembre, los comerciantes organizados de la capital del estado expresaban su temor de que la eliminación del subsidio a la gasolina provocara el aumento en los precios del combustible, llevando con ello a una escalada de precios que afectaría negativamente el poder adquisitivo de la población y provocaría con ello la caída en las ventas (Rodríguez, noviembre 2018).

En diciembre, trascendió la promulgación de la nueva Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora, con las características ya presentadas. En concordancia, el Plan Municipal de Desarrollo Hermosillo 2019-2021 incluyó un programa

denominado *Protección y bienestar animal en beneficio de la salud pública*, cuyo objetivo era amparar la protección y el bienestar animal mediante un trato humanitario a las especies animales que se atendieran en el municipio. Todo esto, a través de acciones de prevención de salud (vacunación, principalmente) para especies caninas y felinas, así como acciones de control de sobrepoblación (esterilización) canina y felina en situación de calle (Ayuntamiento de Hermosillo, 2019). Por ese tiempo, tal como se comentó párrafos atrás, se estimaba que México contaba con una población de 18 millones de perros, la mayoría de ellos (12 millones) sin dueño, deambulando en las calles (Dictamen, 2018), situación que constituía –y constituye aún– un riesgo sanitario y de seguridad pública importante.

## **Etapa 2. Desarrollo de la teoría del cambio**

### Explicación

La teoría del cambio es una herramienta básicamente visual –puede ser un dibujo, un diagrama, un mapa mental– utilizada ampliamente en campos como la planeación estratégica, el monitoreo y seguimiento, así como en la evaluación. Su principal atributo es que, a primera vista, ofrece una perspectiva amplia, estratégica, mediante “una representación visual de cómo funciona una intervención, [...] sus diferentes componentes y cómo cada elemento se vincula con otro: cuáles son sus objetivos, los resultados esperados y a través de qué acciones se pretenden alcanzar” (Cassetti y Paredes-Carbonell, 2020).

El desarrollo del presente trabajo nos ha llevado a advertir algunos interesantes paralelismos generales entre la teoría del cambio y la ley como concepto general: ambas tienen uno o varios objetivos, tienen resultados esperados y un conjunto de acciones o mecanismos mediante los cuales se espera alcanzar tales resultados. Con base en

ello, sostenemos que, en general, dentro de una ley yace –latente– una teoría del cambio. Apoyándonos en la noción de que una ley es un instrumento –entre otros– mediante el cual el Estado responde a una situación que requiere su intervención (Barletta y Morales, 2004), consideramos que la teoría del cambio nos ayudará a identificar en la ley los resultados que se espera alcanzar y los mecanismos implícitos para ello. También nos ayudará a determinar el tipo de información que debemos buscar y a prever posibles obstáculos u oportunidades, facilitando así la evaluación.

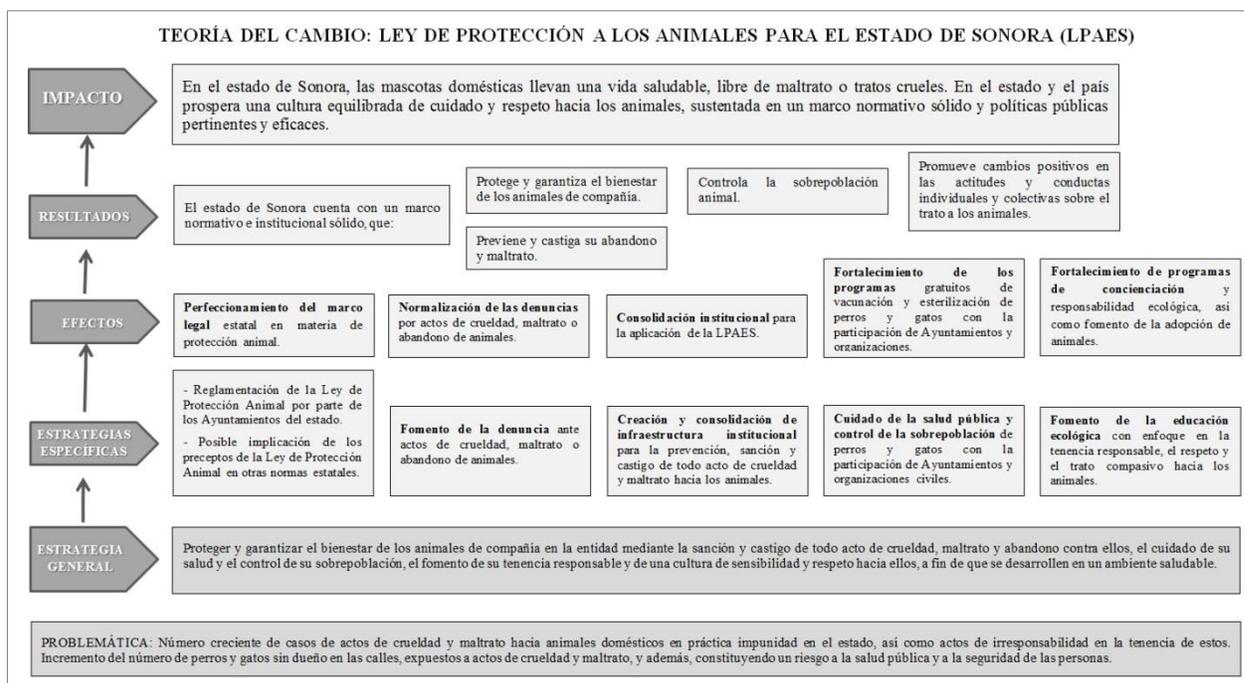
Aplicación práctica

- **Teoría del cambio de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora**

Construiremos la teoría del cambio basándonos principalmente en la información del estudio técnico de la ley a evaluar, incluidos su proyecto y su dictamen, en su caso. Estos documentos nos proveerán de insumos importantes, tales como la identificación del problema que se atiende, sus características principales, su alcance y sus efectos en la sociedad. Seguidamente, a partir del objeto de la ley y del contenido de su articulado, se definen los aspectos a los que hará frente, la estrategia general y las estrategias específicas que se seguirán para ello. También será importante tener identificados elementos contextuales u otros factores que pudieron haber incidido en la creación y aprobación de la ley. Con ello, estaremos en posibilidad de estimar los efectos, los resultados y el impacto que se buscan con la legislación.

Con todo esto, la teoría del cambio nos permitirá apreciar visualmente la cadena de causalidades y efectos que componen la visión global del precepto frente al problema a que hace frente.

Figura 12: Teoría del cambio de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora (2018)



Fuente: Elaboración propia, con base en Ley de Protección (2018) y Dictamen (2018).

Como se aprecia en el gráfico previo, esta teoría del cambio nos permite una visión panorámica de la lógica objetivos–acciones–efectos de la ley en estudio: leída de abajo hacia arriba, en los primeros niveles están identificados tanto la problemática como la estrategia general propuesta para su atención. En el siguiente nivel, están las estrategias específicas que corresponden a las cinco vertientes de trabajo identificadas en el texto de la ley:

- **Reglamentación:** la ley deberá reglamentarse a nivel municipal en todo el estado; además, posible implicación en otros ordenamientos estatales que deberán adecuarse a ella, como es el caso del marco normativo de la Procuraduría Ambiental del estado.

- **Fomento de la denuncia**, como elemento fundamental en la prevención y castigo de actos de crueldad, maltrato y abandono hacia los animales.
- **Creación y consolidación de infraestructura institucional**. Como se advierte en su estudio técnico, la Ley de Protección Animal para el Estado de Sonora prevé la creación de varias instancias tanto municipales como estatales que no existían al momento de su promulgación, y que serían indispensables para su implementación adecuada.
- **Cuidado de la salud pública y control de sobrepoblación animal**, mediante el fortalecimiento de los programas gratuitos (ya existentes) de vacunación y esterilización de mascotas, con apoyo de las autoridades municipales y organizaciones civiles protectoras de animales.
- **Fomento de la educación ecológica** y la tenencia responsable, para avanzar hacia la consolidación de una cultura de respeto hacia los animales en tanto seres sintientes.

Cabe comentar aquí que, del estudio de la exposición de motivos del proyecto de la ley en estudio, se entiende que el fenómeno de la violencia ejercida contra los animales exige, para su neutralización, esfuerzos de largo plazo por parte del gobierno y la sociedad civil organizada. Las cinco estrategias específicas identificadas en la ley en estudio apuntan a responder a este reto.

En el siguiente nivel aparecen los efectos esperados en el corto plazo como consecuencia de los primeros esfuerzos o actividades en el marco de esta ley en estudio: perfeccionamiento del marco legal en materia de protección animal (reglamentación) y

posibles impactos en otras normas estatales; normalización de las denuncias por actos de crueldad, maltrato o abandono de animales; consolidación institucional para la aplicación de la LPAES; fortalecimiento de los programas gratuitos de vacunación y esterilización de perros y gatos, así como de programas de concienciación ecológica y fomento de la adopción de animales.

Finalmente, en los siguientes dos niveles superiores tenemos, primero, el de los resultados finales esperados, que corresponden con los fines de la ley en estudio: consolidación del marco legal en materia de protección animal; sanción y castigo de actos de crueldad o maltrato hacia animales; institucionalización de los programas públicos de control de sobrepoblación animal, y un cambio positivo en las actitudes y conductas individuales y colectivas respecto del trato a los animales.

El último nivel superior corresponde al impacto esperado de la ley, entendido como la aspiración más alta de la ley como instrumento de la sociedad para responder a una problemática o un reto social importante. En el caso que aquí estudiamos, el impacto esperado es que, en el estado de Sonora, las mascotas domésticas vivan una vida saludable, libre de maltrato o tratos crueles, propiciando que en el estado y el país prospere una cultura equilibrada de cuidado y respeto hacia los animales, sustentada en un marco normativo sólido y políticas públicas pertinentes y eficaces.

### **Etapa 3. Desarrollo de la matriz de indicadores para resultados (MIR)**

#### Explicación

La teoría del cambio desarrollada a partir de la ley en estudio nos sirve de base para construir una matriz de indicadores para resultados, herramienta maestra de la metodología

de marco lógico y con la cual evaluaremos la efectividad, los resultados y el impacto de la norma. La MIR –también una herramienta visual– ofrece una perspectiva de enfoque más cercana; es decir, nos permite ir más adentro del programa o intervención, como una lupa que nos permite visualizar sus relaciones causales internas y generar los indicadores de resultados adecuados para seguir su avance y evaluar sus resultados.

La MIR nos permite despejar los objetivos de un programa o intervención pública, diseñar e incorporar indicadores para medir sus resultados, identificar las fuentes de información para aplicar dichos indicadores, los medios para verificarla, los bienes o servicios que se entregan a la sociedad y las actividades e insumos necesarios para producirlos en un contexto previsto (SHCP, 2020).

Figura 13. Modelo general de la Matriz de Indicadores para Resultados

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Fuente: CONEVAL, 2013.

Este modelo de MIR que ofrece el CONEVAL está basado en el modelo recomendado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Ortegon, Pacheco y Prieto, 2005). Su formato básico consiste en una tabla de cuatro filas por cuatro

columnas. Las filas agrupan los objetivos del programa o intervención –en nuestro caso, la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora (LPAES)– en cuatro categorías o niveles, siendo estos, de abajo hacia arriba, los siguientes:

Actividades (o insumos): principales acciones del programa o intervención (en el caso de la ley, sus principales medidas establecidas para atender el problema).

Componentes: bienes y servicios como resultados inmediatos de las actividades del programa o intervención (en el caso de la ley, los resultados inmediatos esperados de sus principales medidas implementadas).

Propósito: efecto o resultado central del programa o intervención esperado a mediano plazo en su población objetivo (en el caso de la ley, el principal efecto social esperado a mediano plazo por su implementación).

Fin: objetivo estratégico o macro al que el programa o intervención contribuye en el largo plazo (en el caso de la ley, el impacto social al que se contribuye en el largo plazo por efecto de su implementación). (SHCP, 2011, p. 13).

A su vez, las columnas contienen, de izquierda a derecha: la descripción (resumen narrativo) de los cuatro niveles (categorías) de objetivos; el indicador con el que se medirá la efectividad del programa o intervención de cada categoría; los medios o fuentes para obtener y verificar la información con la que se construyó y calculó el indicador en cada categoría y, finalmente, las condiciones de contexto –ajenas al ámbito de gestión del programa o intervención (en nuestro caso, a la implementación de la ley)– necesarias en cada una de las categorías para el cumplimiento de los objetivos del programa o intervención. (CONEVAL, 2013, p. 21).

La matriz de indicadores para resultados será nuestra herramienta para evaluar la ley. Como toda herramienta, la manera en que la construyamos y utilicemos incidirá en la pertinencia, validez y utilidad de la información que nos proporcione. De ahí la relevancia de una construcción cuidadosa de la teoría del cambio de la ley, pues en ella nos basaremos para construir la MIR. Con esta consideración, la desarrollaremos siguiendo los pasos que se describen a continuación.

Aplicación práctica

### **Diseño de la Matriz de indicadores para resultados (MIR) de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora (LPAES)**

#### **Resumen narrativo**

- **Acciones o actividades**

Comenzaremos con la primera fila inferior (actividades) e iremos avanzando fila por fila hacia arriba. Enunciaremos primero, en forma clara, la o las principales acciones, actividades o medidas que establece la norma para conseguir su objeto (SHCP, 2011, p. 13). Tomaremos esta información de la sección correspondiente en la teoría del cambio, llamada “Estrategias específicas”. Basándonos en la teoría del cambio de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora, las actividades serán:

- Reglamentación municipal y adecuación del marco normativo de la Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora en materia de Protección Animal. (Artículos segundo y tercero transitorio de la LPAES).
- Fomento de la denuncia ante actos de crueldad, maltrato o abandono de animales. (Artículos 54, 55 y 53 de la LPAES)

- Creación y consolidación de infraestructura institucional para la prevención, sanción y castigo de todo acto de crueldad y maltrato hacia los animales. (Artículos 6, 8, 10, 11 y 57 de la LPAES).
- Implementación de programas y campañas de esterilización para el control de la sobrepoblación de perros y gatos, con la participación de organizaciones civiles. (Artículos 2, 10, 12 y 84 de la LPAES).
- Fomento de la educación ecológica con enfoque en la tenencia responsable, el respeto y el trato compasivo hacia los animales. (Artículos 2, 7, 8 y 10 de la LPAES)

Cada una de estas actividades ocupará una fila, de manera que el bloque de Actividades se conformará por cinco filas, y cada fila, a su vez, estará dividida en cinco partes. De izquierda a derecha, estas serán: descripción o nombre del objetivo (la actividad); nombre del indicador que nos permitirá medir el avance en el logro del objetivo; la fórmula o manera de obtener la medida de su cumplimiento; la o las fuentes de información que hemos utilizado para medir el cumplimiento; y los supuestos, o condiciones contextuales generales necesarias para que el objetivo pueda ser alcanzado.

Tabla 2. Elementos básicos de cada fila de la matriz de indicadores para resultados

RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA O MÉTODO DE CÁLCULO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
(Nombre del objetivo o de la actividad)				

Fuente: Elaboración propia, con base en CONEVAL (2013).

Como ejemplo de lo anterior, se presenta cómo quedaría plasmada en la MIR la actividad “Fomento de la educación ecológica con enfoque en la tenencia responsable, el respeto y el trato compasivo hacia los animales”:

Tabla 3. Ejemplo de fila de Actividades de la MIR de la ley en estudio

ACTIVIDAD	RESUMEN NARRATIVO (Nombre del objetivo o actividad)	NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA O MÉTODO DE CÁLCULO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
		<b>Fomento de la educación ecológica con enfoque en la tenencia responsable, el respeto y el trato compasivo hacia los animales.</b> (Artículos 2, 7, 8 y 10 de la LPAES)	Incremento acumulado anual del número de personas impactadas por las campañas oficiales de concienciación y cambio de actitudes a favor del bienestar de las mascotas en el estado de Sonora en el período 2018-2022.	Tasa de variación acumulada anual del número de personas impactadas en las campañas oficiales de concienciación y cambio de actitud a favor del bienestar de las mascotas en el estado entre 2018 y 2022. $\left[ \left( \frac{\text{Valor 2022}}{\text{Valor 2018}} \right)^{1/5} - 1 \right] \times 100$	Informes del estado y de los Ayuntamientos vía transparencia.

Fuente: Elaboración propia, con base en Ley de Protección (2018) y Dictamen (2018).

El nombre del indicador queda definido como “Incremento acumulado anual del número de personas impactadas por las campañas oficiales de concienciación y cambio de actitudes a favor del bienestar de las mascotas en el estado de Sonora en el período 2018-2022”. Esto significa que, para evaluar la efectividad de la actividad de fomento de educación ecológica, deberemos identificar la tendencia año con año del número de personas que están siendo impactadas por las campañas de educación ecológica dispuestas por la ley en estudio. Si la tendencia es positiva, significa que, año con año, ha crecido el número de personas impactadas por esta actividad. Si la tendencia resulta negativa, significará lo contrario, y que la actividad ha sido inefectiva.

### Componentes

Una vez desarrolladas las cinco filas de actividades, ascendemos al nivel de Componentes, para describir el o los productos, o efectos directos de las acciones o actividades previamente descritas. Es común que el número de componentes no sea igual que el

número de actividades, pues es posible que más de una actividad abonen a un mismo resultado general. Opcionalmente, los componentes pueden separarse en función de su temporalidad: inmediatos, o de corto plazo, y de mediano plazo (SHCP, 2011, p. 13).

Para el caso de nuestro estudio, los componentes serán los siguientes:

- Marco normativo e institucional consolidado y eficaz en materia de protección animal en el estado.
- Sobrepoblación canina y felina bajo control en el estado.
- Creciente consideración, responsabilidad y respeto hacia los animales de compañía por parte de la población del estado.

Como ejemplo de lo anterior, se presenta cómo quedará plasmado en la MIR el componente “Marco normativo e institucional consolidado y eficaz en materia de protección animal en el estado”:

Tabla 4. Ejemplo de fila de Componentes de la MIR de la ley en estudio

COMPONENTE	RESUMEN NARRATIVO (Nombre del objetivo o actividad)	NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA O MÉTODO DE CÁLCULO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<b>Marco normativo e institucional consolidado y eficaz en materia de protección animal en el estado.</b>	Efectividad en la investigación, sanción y castigo de actos de abandono, crueldad o maltrato hacia animales de compañía en Sonora en el período 2018-2022.	【(Número de casos de abandono, crueldad o maltrato a animales con carpeta de investigación, sanción o penalización en el estado de Sonora entre 2018 y 2022) ÷ (Número de casos de abandono, crueldad o maltrato a animales denunciados en el mismo período)】 X 100	Informes de la Procuraduría Ambiental y de la Fiscalía General de Justicia del estado de Sonora vía transparencia.	El gobierno y sus funcionarios, así como individuos y entidades privadas, están regidos por la ley. La LPAES es clara, pública, justa y aplicada equitativamente. El proceso por el cual la ley es aplicada es accesible, justo y eficiente.

Fuente: Elaboración propia, con base en Ley de Protección (2018) y Dictamen (2018).

El nombre del indicador queda definido como “Efectividad en la investigación, sanción y castigo de actos de abandono, crueldad o maltrato hacia animales de compañía en Sonora en el período 2018-2022”. Para conocer el grado de cumplimiento de este objetivo, dividiremos el número total de casos de abandono, crueldad o maltrato

animales que cuenten con carpeta de investigación, sanción o penalización en el período mencionado, entre el número de los casos denunciados en el mismo período, y el resultado lo multiplicaremos por 100, para obtener una proporción expresada en porcentaje.

## Propósito

Ascendiendo al siguiente nivel –el de Propósito–, recordemos que este es el efecto o resultado central del programa o intervención esperado a mediano plazo en su población objetivo (en el caso de la ley, el principal efecto social esperado a mediano plazo por su implementación). Para el llenado de esta sección de la MIR con los datos de nuestro caso de estudio, la descripción del propósito es:

- En el estado de Sonora, la ciudadanía respeta y protege a los animales de compañía, los cuales son amparados por la ley.

A continuación, se presenta la manera en que el Propósito quedará plasmado en la MIR en construcción:

Tabla 5. Ejemplo de Propósito de la MIR de la ley en estudio

PROPÓSITO	RESUMEN NARRATIVO (Nombre del objetivo o actividad)	NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA O MÉTODO DE CÁLCULO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p><b>En el estado de Sonora, la ciudadanía respeta y protege a los animales de compañía, los cuales son amparados por la ley.</b></p>	<p>Mejoras en el bienestar general de los animales de compañía en el estado de Sonora.</p>	<p>Entrevistas a liderazgos de organizaciones civiles de protección animal, a autoridades encargadas de la aplicación de la LPAES, a médicos veterinarios y a personas tenedoras y no tenedoras de mascotas, sobre el estado de bienestar actual de los animales de compañía en Sonora.</p>	<p>Informe de análisis de resultados de las entrevistas.</p>	<p>Existen las condiciones sociales, sanitarias y técnicas propicias para la realización de las entrevistas. Las personas convocadas responden a la invitación.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en Ley de Protección (2018) y Dictamen (2018).

El nombre del indicador es “Mejoras en el bienestar general de los animales de compañía en el estado de Sonora”, y el método propuesto para conocer si este objetivo

se está cumpliendo es la realización de entrevistas a los actores sociales y políticos relacionados de alguna manera con la ley en estudio: liderazgos de organizaciones civiles de protección animal, autoridades encargadas de la aplicación de la LPAES, médicos veterinarios, personas tenedoras y no tenedoras de mascotas, para conocer su opinión acerca del estado de bienestar actual de los animales de compañía en Sonora. De esta manera, contaremos con elementos para determinar si las mejoras que se persiguen con la aplicación de la ley en estudio se están logrando o no.

## Fin

El último nivel, el Fin, refleja el objetivo estratégico o macro al que se contribuye en el largo plazo. Para el caso de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora, se refiere al impacto social al que se contribuye en el largo plazo por efecto de su implementación (SHCP, 2011, p. 13). Así, describiremos el Fin de esta forma:

- Contribuir a que en el estado de Sonora y en México los animales domésticos lleven una vida saludable, libre de maltrato o tratos crueles, y a que prospere una cultura equilibrada de cuidado y respeto hacia ellos.

A continuación, se presenta la manera en que el Fin quedará plasmado en la MIR en construcción:

Tabla 6. Ejemplo de Fin de la MIR de la ley en estudio

<b>FIN</b>	<b>Contribuir a que en el estado de Sonora y en México los animales domésticos lleven una vida saludable, libre de maltrato o tratos crueles, y a que prospere una cultura equilibrada de cuidado y respeto hacia ellos.</b>	Mejora en el Índice de Protección a los Animales correspondiente a México, emitido por la organización Protección Animal Mundial (World Animal Protection, WAP)*	En el Anexo Técnico correspondiente.	Publicación del Índice de Protección a los Animales <a href="https://api.worldanimalprotection.org/">https://api.worldanimalprotection.org/</a>	N/A
------------	--	--	--------------------------------------	---	-----

Fuente: Elaboración propia, con base en Ley de Protección (2018) y Dictamen (2018).

A falta de un indicador nacional en materia de bienestar y protección animal, se escogió el indicador “Mejora en el Índice de Protección a los Animales correspondiente a México, emitido por la organización Protección Animal Mundial”.<sup>51</sup> Este indicador global se publicó por primera vez en 2014 y se actualizó en 2020, con lo que ya podemos tener indicios de impacto en el país, así como verificar los cambios registrados en el estado de Sonora en la legislación en materia de bienestar animal (véase el Anexo correspondiente). En adición a lo anterior, se contactó vía electrónica a World Animal Protection y se preguntó por la fecha de la siguiente actualización del índice. Su respuesta fue que no tenían una fecha segura, pero esperaban tenerla lista en 2023, así que podemos esperar una nueva actualización del Índice de Protección a los Animales entre 2023 y 2024.

Este índice consolida información de 50 países, y es resultado de una evaluación minuciosa de la legislación y el compromiso político de cada uno de ellos para con la protección de los animales. Cada país es evaluado en función de una decena de indicadores específicos que abordan los principales problemas de bienestar animal que se dan en todo el mundo (World Animal Protection, 2022). Consideramos confiable este índice debido a que la metodología utilizada por el organismo se basa en una puntuación ponderada en una serie de indicadores que cubren los aspectos más importantes de la protección animal:

- Reconocimiento de los animales como seres sintientes en la legislación.
- Existencia de leyes contra el sufrimiento animal.

---

<sup>51</sup> World Animal Protection (WAP). [www.worldanimalprotection.org](http://www.worldanimalprotection.org)

- Protección de los animales de compañía, los utilizados en la ganadería, animales en cautiverio, de trabajo y recreo, los utilizados en la investigación científica y los animales salvajes.
- Responsabilidad gubernamental en materia de bienestar animal.
- Reconocimiento de las normas de bienestar animal de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).
- Apoyo a la Declaración Universal sobre el Bienestar de los Animales. (World Animal Protection, 2022).

Más detalles sobre esta metodología se ofrecen en el Anexo correspondiente.

Tabla 7: Matriz de indicadores para resultados de la Ley de Protección a los animales para el Estado de Sonora (LPAES)

**MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN A LOS ANIMALES PARA EL ESTADO DE SONORA (LPAES).**

Población objetivo: POBLACION DEL ESTADO DE SONORA.									
	RESUMEN NARRATIVO (Descripción de objetivos)	INDICADORES							
		Nombre	Fórmula de calculo	Sentido esperado	Unidad de medida	Linea base	META	Medios de verificación	Supuestos
<b>FIN</b>	Contribuir a que en el estado de Sonora y en México los animales domésticos lleven una vida saludable, libre de maltrato o tratos crueles, y a que prospere una cultura equilibrada de cuidado y respeto hacia ellos.	Mejora en el Índice de Protección a los Animales correspondiente a México, emitido por la organización Protección Animal Mundial (World Animal Protection, WAP)*	En el Anexo Técnico correspondiente.	Ascendente	N/A	Índice de Protección a los Animales 2014 Categoría D	Categoría B en el ranking mundial en la emisión del próximo Índice Global de Protección a los Animales.	Publicación del Índice de Protección a los Animales <a href="https://api.worldanimalprotection.org/">https://api.worldanimalprotection.org/</a>	N/A
<b>PROPÓSITO</b>	En el estado de Sonora, la ciudadanía respeta y protege a los animales de compañía, los cuales son amparados por la ley.	Mejoras en el bienestar general de los animales de compañía en el estado de Sonora.	Entrevistas a liderazgos de organizaciones civiles de protección animal, a autoridades encargadas de la aplicación de la LPAES, a médicos veterinarios y a personas tenedoras y no tenedoras de mascotas, sobre el estado de bienestar actual de los animales de compañía en Sonora.	Ascendente	N/A	Valores 2018 (por definir)	N/A	Informe de análisis de resultados de las entrevistas.	Existen las condiciones sociales, sanitarias y técnicas propias para la realización de las entrevistas. Las personas convocadas responden a la invitación.
<b>COMPONENTES</b>	1. Marco normativo e institucional consolidado y eficaz en materia de protección animal en el estado.	Efectividad en la investigación, sanción y castigo de actos de abandono, crueldad o maltrato hacia animales de compañía en Sonora en el periodo 2018-2022.	[(Número de casos de abandono, crueldad o maltrato a animales con carpeta de investigación, sanción o penalización en el estado de Sonora entre 2018 y 2022) ÷ (Número de casos de abandono, crueldad o maltrato a animales denunciados en el mismo periodo)] X 100	Ascendente	Porcentaje	Valores 2018 (por definir)	80%	Informes de la Procuraduría Ambiental y de la Fiscalía General de Justicia del estado de Sonora vía transparencia.	El gobierno y sus funcionarios, así como individuos y entidades privadas, están regidos por la ley. La LPAES es clara, pública, justa y aplicada equitativamente. El proceso por el cual la ley es aplicada es accesible, justo y eficiente.
	2. Sobrepopulación canina y felina bajo control en el estado.	Incremento acumulado anual del número de perros y gatos esterilizados en el estado de Sonora entre 2018 y 2022.	Tasa de variación acumulada anual del total anual de perros y gatos esterilizados en el estado de Sonora en el periodo 2018 – 2022. $\left( \frac{\text{Valor 2022}}{\text{Valor 2018}} \right)^{15} - 1 \times 100$	Positiva	Porcentaje	Valores 2018 (por definir)	10%	Informes de los Ayuntamientos vía transparencia.	Existen las condiciones sociales y sanitarias propias para la realización de las actividades de esterilización de mascotas. Estado, municipios y organizaciones civiles cuentan con la capacidad institucional y financiera para su implementación.
	3. Creciente consideración, responsabilidad y respeto hacia los animales de compañía por parte de la población del estado.	Actitud positiva de la población en general hacia un trato respetuoso y protector a perros y gatos en el estado.	Sondeo de opinión a una muestra representativa de la población estatal.	Ascendente	N/A	Valores 2018 (por definir)	N/A	Reporte de resultados del sondeo	Existen las condiciones sociales y técnicas propias para la realización del sondeo. Las personas convocadas responden a la invitación.
<b>ACTIVIDADES</b>	1. Reglamentación municipal y adecuación del marco normativo de la Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora en materia de Protección Animal. (Artículos segundo y tercero transitorio de la LPAES).	Porcentaje de ayuntamientos que han publicado su Reglamento de Protección Animal (Artículo segundo transitorio de la ley)	[Número de ayuntamientos con Reglamento publicado ÷ 72] X 100.	Ascendente	%	0%	100%	Boletín Oficial. Gob. del Estado de Sonora.	Los ayuntamientos del estado de Sonora atienden responsablemente el mandato legal del artículo segundo transitorio de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora.
		Avance de adecuación del marco normativo de la Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora (PAES) según lo dispone el artículo tercero transitorio de la ley.	[Número de reformas realizadas al marco normativo de la PAES ÷ Número de reformas al marco normativo de la PAES dispuestas en la Ley de Protección a los Animales] X 100.	Ascendente	%	0%	100%	Boletín Oficial. Gob. del Estado de Sonora.	La Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora atiende responsablemente el mandato legal del artículo tercero transitorio de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora.
	2. Fomento de la denuncia ante actos de crueldad, maltrato o abandono de animales. (Artículos 54, 55 y 53 de la LPAES).	Incremento del número de denuncias por actos de crueldad o maltrato hacia animales realizadas en el estado de Sonora en el periodo 2018-2022.	[Número de denuncias recibidas por actos de maltrato animal en 2022 ÷ denuncias recibidas por actos de maltrato animal en 2018] X 100.	Ascendente	%	Valores 2018 (por definir)	100%	Informes de la Procuraduría Ambiental y de la Fiscalía General de Justicia del estado de Sonora.	La Procuraduría Ambiental y la Fiscalía General de Justicia del estado de Sonora promueven la denuncia por maltrato animal.
		Avance en la creación de entidades municipales para el cumplimiento de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora.	[Número de entidades municipales creadas ÷ Número de entidades municipales por crear en la Ley de Protección a los Animales] X 100.	Ascendente	%	0%	100%	Informes de los Ayuntamientos vía transparencia.	La Procuraduría Ambiental y la Fiscalía General de Justicia del estado de Sonora cuentan con la capacidad institucional para atender las denuncias por maltrato animal y conservan y comparten sus registros de estas.
	3. Creación y consolidación de infraestructura institucional para la prevención, sanción y castigo de todo acto de crueldad y maltrato hacia los animales. (Artículos 6, 8, 10, 11 y 57 de la LPAES).	Avance en la creación de entidades estatales para el cumplimiento de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora.	[Número de entidades estatales creadas ÷ Número de entidades estatales por crear en la Ley de Protección a los Animales] X 100.	Ascendente	%	0%	100%	Boletín Oficial e Informes vía transparencia de la Procuraduría Ambiental y de la Fiscalía General de Justicia, ambas del estado de Sonora.	
		Incremento acumulado anual del número de campañas de esterilización canina y felina realizadas en el estado de Sonora entre 2018 y 2022.	Tasa de variación acumulada anual del total de campañas de esterilización canina y felina realizadas en el estado de Sonora en el periodo 2018 – 2022. $\left( \frac{\text{Valor 2022}}{\text{Valor 2018}} \right)^{15} - 1 \times 100$	Positiva	Porcentaje	Valores 2018 (por definir)	10%	Informes de los Ayuntamientos vía transparencia.	Existen las condiciones sociales y sanitarias propias para la realización de las actividades de esterilización de mascotas. Estado, municipios y organizaciones civiles cuentan con la capacidad institucional y financiera para su implementación.
	4. Implementación de programas y campañas de esterilización para el control de la sobrepoblación de perros y gatos, con la participación de organizaciones civiles. (Artículos 2, 10, 12 y 84 de la LPAES).	Incremento acumulado anual del número de personas impactadas por las campañas oficiales de concientización y cambio de actitud a favor del bienestar de las mascotas en el estado de Sonora entre 2018 y 2022.	Tasa de variación acumulada anual del número de personas impactadas en las campañas oficiales de concientización y cambio de actitud a favor del bienestar de las mascotas en el estado de Sonora entre 2018 y 2022. $\left( \frac{\text{Valor 2022}}{\text{Valor 2018}} \right)^{15} - 1 \times 100$	Ascendente	Porcentaje	Valores 2018 (por definir)	10%	Informes del estado y de los Ayuntamientos vía transparencia.	Existen las condiciones sociales y sanitarias propias para la realización de las campañas de concientización y cambio de actitud a favor de las mascotas. El estado, municipios y organizaciones civiles cuentan con la capacidad institucional y financiera para su implementación.
5. Fomento de la educación ecológica con enfoque en la tenencia responsable, el respeto y el trato compasivo hacia los animales. (Artículos 2, 7, 8 y 10 de la LPAES)	Incremento acumulado anual del número de personas impactadas por las campañas oficiales de concientización y cambio de actitud a favor del bienestar de las mascotas en el estado de Sonora entre 2018-2022.	Tasa de variación acumulada anual del número de personas impactadas en las campañas oficiales de concientización y cambio de actitud a favor del bienestar de las mascotas en el estado de Sonora entre 2018 y 2022. $\left( \frac{\text{Valor 2022}}{\text{Valor 2018}} \right)^{15} - 1 \times 100$	Ascendente	Porcentaje	Valores 2018 (por definir)	10%	Informes del estado y de los Ayuntamientos vía transparencia.	Existen las condiciones sociales y sanitarias propias para la realización de las campañas de concientización y cambio de actitud a favor de las mascotas. El estado, municipios y organizaciones civiles cuentan con la capacidad institucional y financiera para su implementación.	

\*World Animal Protection. [www.worldanimalprotection.org/](http://www.worldanimalprotection.org/)

Fuente: Elaboración propia, con base en Ley de Protección (2018) y Dictamen (2018).

Una vez llena, la MIR nos revela dos tipos de relaciones lógicas: una vertical y una horizontal. La lógica vertical nos muestra, de abajo hacia arriba, las relaciones causa-

efecto entre las actividades, los componentes, el propósito y el fin, siempre y cuando se cumplan los supuestos contextuales para cada nivel. Es decir:

1. Las actividades realizadas (insumos) generan componentes (resultados);
2. Si se producen estos componentes, se logrará el propósito;
3. Si se logra el propósito, se habrá contribuido significativamente a alcanzar el fin del programa o intervención.

Por su parte, la lógica horizontal nos ofrece elementos para medir y verificar el grado de logro de los resultados esperados en cada nivel o categoría de objetivos. Es decir, los medios de verificación consignados nos brindan la información que necesitamos para calcular los indicadores, y estos nos permiten realizar el correcto seguimiento del avance del programa o intervención (en este caso, la evaluación de resultados e impacto de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora) hacia el logro de sus objetivos. (Ortegon, Pacheco y Prieto, 2005, pp. 26-28).

#### **4. Evaluación**

La matriz de indicadores para resultados proveerá el principal bloque de información para la evaluación de la LPAES. Alimentándola con la información necesaria, la MIR nos permitirá realizar los cálculos y acciones para determinar el grado de avance en cada uno de los objetivos ya descritos. Toda la información recopilada a lo largo de la evaluación deberá ser analizada cuidadosamente, tratando de identificar factores o signos de éxito –o de fracaso, en su caso–, así como sus posibles causas. También, otros hallazgos y datos que permitan determinar si los resultados y sus efectos son los esperados, si fueron alcanzados con eficiencia, si son sostenibles en el tiempo, si la implementación de la ley resultó

pertinente y también cuál es su impacto frente a la problemática o situación que atiende. Todo ello, confrontándolos con lo esperado y considerando el relevante aporte de la percepción y opinión recogida de los actores sociales y políticos, así como de la ciudadanía, acerca de la implementación de esta ley en estudio para extraer conclusiones y, finalmente, emitir un juicio o valoración debidamente sustentada en un informe. Sobre este tema de la percepción habla la etapa siguiente (5. Análisis de la percepción de la ley por parte de la sociedad).

A lo largo de todas las fases del proceso evaluativo, nos guiaremos en forma general por los criterios de evaluación recomendados por la OCDE (2019): eficacia, coherencia, sostenibilidad, eficiencia, relevancia e impacto, y buscaremos respuestas a las preguntas que definen su sentido, como se aprecia en la figura siguiente.

Figura 14. Criterios de evaluación de la OCDE



Fuente: OCDE (2019).

## **5. Análisis de la percepción de la ley por parte de la sociedad y de los actores involucrados.**

En todos los ámbitos de la gestión pública, la percepción social es fundamental, sobre todo, si nos proponemos conocer los resultados de esa gestión. Por esta razón, siguiendo la buena práctica de los modelos de evaluación *ex post* del Congreso de Chile, del Congreso del Perú y del Congreso del Estado de Guanajuato, el modelo propuesto en este trabajo incluye varias entrevistas para conocer la percepción que la sociedad tiene sobre la ley que se está evaluando. Se entrevistará, además, a los actores de la implementación y de la aplicación de la ley (Poder Ejecutivo estatal, gobiernos municipales, organizaciones ciudadanas coparticipantes). Además, se entrevistará a los actores sociales y políticos implicados en la creación, implementación y aplicación de la ley en estudio para preguntarles su opinión sobre los resultados obtenidos y los retos enfrentados.

Se esperaba contar con toda esta información adicional e incorporarla en el presente trabajo; sin embargo, los tiempos para su entrega no lo hicieron posible. A la fecha de terminación del presente documento (diciembre de 2022), estamos por recibir vía transparencia información oficial sobre denuncias, incidencia, sanción y castigo de infracciones a la Ley de Protección Animal para el Estado de Sonora. Además, están en curso entrevistas vía electrónica a los principales liderazgos sociales en el campo de la protección animal, incluidos los que participaron en el diseño de esta ley en 2018 y los que hoy participan en la implementación de los programas de esterilización (y vacunación) de la ley que aquí se ha estudiado. También conoceremos a través de un sondeo la opinión que sobre el tema tiene la ciudadanía en general, ya sea que tengan o no alguna mascota.

La información así recabada complementará a la del estudio técnico y a la información resultante de la aplicación de la MIR. Con ello, estaremos en posición de

completar la evaluación y exponer las respuestas y conclusiones pertinentes al tema en estudio.

Hasta aquí, los elementos principales del modelo de evaluación *ex post* para el Congreso del Estado han quedado debidamente presentados y explicados lo más claramente posible, con lo que damos por cumplido el objetivo de este trabajo: proponer una herramienta básica de evaluación legislativa *ex post* basada en la metodología de Marco Lógico (MML) y adecuada al contexto institucional del Congreso del Estado de Sonora, mediante la cual este pueda determinar si una ley vigente ha sido implementada adecuadamente, si ha cumplido con su objeto, si lo hizo en forma eficiente y también determinar el nivel de su impacto social. A continuación, algunas consideraciones finales y conclusiones.

## **6. Consideraciones finales y conclusiones.**

Entre las prácticas internacionales y nacionales conocidas a lo largo de la construcción de este trabajo, identificamos algunas que consideramos que pueden enriquecer el proceso de evaluación aquí presentado. Por esta razón, se proponen, las siguientes:

- **Criterios de selección de las leyes a evaluar**
  - Vigencia adecuada: que la ley a evaluar haya estado en vigor al menos por dos años. A mayor tiempo de vigencia, mayores posibilidades de identificar resultados e impacto.
  - Aplicabilidad general. Que la ley a evaluar sea de aplicación masiva; es decir, que afecte a un gran porcentaje de la población.

- Neutralidad política. Que la materia de la ley seleccionada sea de interés general, alejada de cualquier intención o debate ideológico coyuntural.
- Contingencia. Que la ley a evaluar aborde una problemática o situación de alta incidencia en la opinión pública.
- Viabilidad metodológica. Que, por su naturaleza, la ley a evaluar permita un diseño sencillo del estudio para medir su grado de cumplimiento y eficiencia en su implementación, así como su impacto.
- Viabilidad temporal. Que la ley a evaluar permita que su proceso de evaluación no exceda los seis meses, a fin de generar un informe de resultados oportuno y útil para la dinámica de trabajo del Congreso.
- Viabilidad técnica. Que la evaluación de ley seleccionada posible con los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles en el Congreso. (OCDE, 2012a).

- **Instancia a cargo de la evaluación**

Para el caso del Congreso del Estado de Sonora, la instancia encargada de la evaluación *ex post* de leyes es el Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora, órgano técnico del Congreso, según lo dispone la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora (2007, artículo 197 Bis).

- **Gobernanza de la evaluación legislativa**

La gobernanza del incipiente proceso de evaluación de leyes en el Congreso del Estado de Sonora es muy sencilla: el Centro de Investigaciones Parlamentarias responde a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y a la Presidencia del Congreso,

y en ese breve trayecto institucional se desarrollarán los ejercicios de evaluación. Se proponen los mismos criterios de selección de las leyes a evaluar propuestos por la OCDE (2012a).

Sin embargo, en sintonía con algunas características del modelo propuesto por Rivera León (2016), se aspira a que la propuesta metodológica que aquí se hace llegue a institucionalizarse en el futuro con algunas de las características por él propuestas, tales como:

- Dotar a la función de evaluación legislativa con un sustento constitucional, estableciendo en la Constitución local, en forma general, la obligación de evaluar las leyes del estado. El resto de características se definirían en reformas a leyes secundarias, como la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y la correspondiente a los otros poderes, en las que se prevea la cooperación entre entidades en la labor evaluativa (Rivera León, 2016).
- Que el encargado de la evaluación legislativa llegue a ser una entidad que forme parte de la estructura orgánica del Congreso, que goce de independencia y sea dirigido por un Consejo cuyos miembros serían electos –previa convocatoria pública abierta– por el Congreso del Estado por mayoría calificada. (Rivera León, 2016).
- Que el órgano encargado de la evaluación legislativa trabaje en función de un programa quinquenal de evaluaciones aprobado por el Consejo y rinda informes anuales y quinquenales sobre su actividad. Estos informes serían públicos, y contendrían, además de conclusiones, las recomendaciones de mejora a la legislación, siendo la comisión legislativa competente en la

materia la responsable de considerar y discutir estas recomendaciones. (Rivera León, 2016).

Creemos que el modelo aquí propuesto, si bien es básico, cumple con los aspectos mínimos de una evaluación seria, y sienta las bases para su propia evolución hacia modelos más completos y eficaces. También, creemos en la evaluación de la ley como herramienta indispensable del quehacer legislativo, y como mecanismo de perfeccionamiento progresivo del marco normativo del estado.

Desde luego, es una propuesta que se pone sobre la mesa no solo con la intención de contribuir a la solución de una problemática identificada, sino, también, para dar inicio con buenas bases a una práctica que, con el tiempo, puede elevar la calidad del trabajo legislativo del Congreso del Estado de Sonora.

Por lo pronto, ya se están aplicando las fórmulas contenidas en la matriz de indicadores para resultados que se propone, y pronto tendremos los resultados de la evaluación que se diseñó en este trabajo.

No podemos dejar de mencionar la gran satisfacción que nos deja el formar parte de estos primeros pasos de la evaluación legislativa en el Congreso del Estado de Sonora. El trayecto ha sido tremendamente formativo.

=000=

## Referencias

- Accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione. *Federalismi it.* 13 de abril de 2007. Recuperado de <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=7753>
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Gobierno de España. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Madrid.
- Aguilar, L. y Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, núm. 4, julio – diciembre 2010, pp. 23-51. ISSN: 1134-6035. Madrid.
- Almada Bay, I. y Medina Bustos, J. M. (2017). *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000*. Segunda ed. Hermosillo, Sonora, México: El Colegio de Sonora / H. Congreso del Estado de Sonora.
- Ángel, A. (21 de enero de 2019). 2018, el año más violento con más de 34 mil homicidios; en diciembre aumentaron 9%. *Animal Político*. México. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2019/01/2018-violencia-homicidios-delitos-mexico/>
- Ayuntamiento de Hermosillo. (2019). Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021. Sonora. Recuperado de [https://www.hermosillo.gob.mx/descargas/plan-municipal-desarrollo\\_\\_2019-2021.pdf](https://www.hermosillo.gob.mx/descargas/plan-municipal-desarrollo__2019-2021.pdf)
- Barletta, M. C. y Morales, H. (2004). Lineamientos para una Política Criminal acorde a la Doctrina de la Protección Integral. *Infancia*, Boletín del Instituto Interamericano del Niño. Organización de Estados Americanos, 240, tomo 73, junio. Recuperado de [http://www.iin.oea.org/Revista\\_Bibliografica\\_240/Lineamientos\\_para\\_%20Politica\\_Criminal.htm](http://www.iin.oea.org/Revista_Bibliografica_240/Lineamientos_para_%20Politica_Criminal.htm)

- Bautista, S. (23 de febrero de 2018). Esperan "buen término" de la negociación del TLCAN. *El Sol de Sinaloa*. México. Recuperado de <https://www.elsoldesinaloa.com.mx/finanzas/esperan-buen-termino-de-la-negociacion-del-tlcan-1024153.html>
- Brahm, M. L. (1997). Evaluación de experiencias de fortalecimiento de instituciones democráticas. El caso del Parlamento Chileno. *Seminario y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria. Tomo II*. Valparaíso, Chile. 4-6 de septiembre. Chile: Cámara de Diputados. Recuperado de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/25453/3/98242\\_v2.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/25453/3/98242_v2.pdf)
- Caballero Álvarez, R. (2019). Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie. Año LII, núm. 154, enero-abril 2019. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. DOI <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2019.154.14148>
- Cacelín, J. (29 de octubre de 2018). López Obrador anuncia la cancelación del millonario proyecto para un nuevo aeropuerto en México. Univisión Noticias. México. Recuperado de <https://www.univision.com/noticias/america-latina/lopez-obrador-anuncia-la-cancelacion-del-millonario-proyecto-para-un-nuevo-aeropuerto-en-mexico>
- Cámara de Diputados. LXIV Legislatura. (s.f.). Listado de Diputados por Grupo Parlamentario. México. Recuperado de [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/listado\\_diputados\\_gnpn.php?tipot=Edo&edot=26](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipot=Edo&edot=26)
- Cámara de Diputados de Chile. Departamento de Evaluación de la Ley. Quiénes somos. Recuperado de [http://www.evaluaciondelaley.cl/evaluacion-ciudadana-de-la-ley/foro\\_ciudadano/2012-11-09/113129.html](http://www.evaluaciondelaley.cl/evaluacion-ciudadana-de-la-ley/foro_ciudadano/2012-11-09/113129.html) Consultado el 21 noviembre 2019.

- Capacete González, F. J. (2018). La Declaración universal de los derechos del animal. *da. Derecho Animal*. 2018, vol. 9/3, pág. 143-146. Recuperado de <https://doi.org/10.5565/rev/da.339>
- Cardozo, M. (coord.) (2015). *Institucionalización de Procesos de Evaluación. Calidad y Utilización de sus Resultados*. Universidad Autónoma Metropolitana UAM-Xochimilco / Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXIII Legislatura. México.
- Cassetti, V. y Paredes-Carbonell, J. J. (2020). La teoría del cambio: una herramienta para la planificación y la evaluación participativa en salud comunitaria. *Gaceta Sanitaria*. Volumen 34, núm. 3, Mayo–Junio 2020, pág. 305-307. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2019.06.002>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2005). *El Presupuesto Base Cero. Compilación de notas seleccionadas*. México: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2004). *Comentarios a la Ley General de Desarrollo Social. Cámara de Diputados*. México. Recuperado de <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21131/104855/file/FATSDS003%20Comentarios%20a%20la%20ley%20general%20de%20D.S.pdf>
- Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora (CIPES). (2021). *Informe final. Evaluación de resultados del Decreto número 4 que reforma y deroga diversas disposiciones del Código de Familia para el Estado de Sonora. Queda establecida la edad mínima de 18 años como requisito indispensable para contraer matrimonio. (B.O. 21 enero 2019)*. Congreso del Estado de Sonora: CIPES. Recuperado de [https://www.cipes.gob.mx/resources/docs/productos\\_de\\_investigacion/20210516evalEvaluacionDecretoNo4MatrimonioInfantil.pdf](https://www.cipes.gob.mx/resources/docs/productos_de_investigacion/20210516evalEvaluacionDecretoNo4MatrimonioInfantil.pdf)

Comité Ciudadano de Evaluación del Desempeño Legislativo (CCEDL). (2017). Informe de Evaluación del Desempeño Legislativo del H. Congreso del Estado de Sonora 2015-2016. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/InformacionPublica/informe-comite.pdf>

Congreso de la Ciudad de México. (2021a). Aprueba Congreso en CDMX Ley de Evaluación de la Ciudad de México. Noticias. 27 de mayo de 2021. Recuperado de <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-aprueba-congreso-cdmx-ley-evaluacion-ciudad-mexico-2521-1.html>

Congreso de la Ciudad de México. (2021b). Designa #CongresoCDMX a integrantes del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. Publicado el 30 de agosto de 2021. Recuperado de [https://twitter.com/Congreso\\_CdMex/status/1432499326001901571](https://twitter.com/Congreso_CdMex/status/1432499326001901571)

Congreso de la República del Perú. (2022a). Comisiones. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/CuadrodeComisiones/>

Congreso de la República del Perú. (2022b). Congresistas. Período parlamentario 2021-2026. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/pleno/congresistas/>

Congreso del Estado de Sonora. (2022). Grupos Parlamentarios. LXIII Legislatura. Hermosillo, Sonora. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx/Legislatura/LegislaturaGrupos>

Congreso Nacional de Chile. Recuperado de <http://www.congreso.cl/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: Autor. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)

Constitución Federal de la Confederación Suiza. Promulgada el 18 de abril de 1999. (Actualizada al 13 de febrero de 2022). Recuperado de <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>

Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX). Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de febrero de 2017. Última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 30 de noviembre de 2022. Recuperado de <https://www.congresocdmx.gob.mx/archivo-cbcf7159e780a5c1174d2bca8dceab1a6a4cd396.pdf>

Constitución Política de la República de Chile. (1980). Publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile* (DOR) el 24 de octubre de 1980. Última actualización el 23 de agosto de 2022. Valparaíso. Congreso Nacional de Chile. Recuperado de [https://www.camara.cl/camara/doc/leyes\\_normas/constitucion.pdf](https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf)

Constitución Política del Estado de Sonora (CPES). (1917). Publicada en el *Boletín Oficial* (B.O.) los días 10, 13, 15, 17 y 20 de noviembre de 1917. Última reforma publicada en el B.O. el 29 de septiembre de 2022. Hermosillo, Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_446.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_446.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el *DOF* el 18 de noviembre de 2022. México. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución Política del Perú. (1993). Lima. Congreso de la República. Consultada el 21 de diciembre de 2020 en Recuperado de <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion2020web-10-12-2020.pdf>

Decreto número 4 que reforma y deroga diversas disposiciones del Código de Familia para el Estado de Sonora. Publicado en el *Boletín Oficial* número 6 sección III, del 21 de enero de 2019. Sonora. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2019/01/2019CCIII6III.pdf>

Decreto número 11 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Publicado en el *Boletín Oficial* número 39 sección III, del 11 de noviembre de 2021. Sonora.

<https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2021/11/2021CCVIII39III.pdf>

Decreto número 16 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2022. Publicado en el *Boletín Oficial* número 52 Sección III del 27 de diciembre de 2021. Sonora. Recuperado de <https://hacienda.sonora.gob.mx/media/201857/decreto-de-presupuesto-de-egresos-2022-2021ccviii52iii.pdf>

Decreto número 35 que deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora y del Código Penal del Estado de Sonora. Publicado en el *Boletín Oficial* número 49, sección III, del 17 de diciembre de 2015.

Decreto número 186 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones al Código Penal del Estado de Sonora. Publicado en el *Boletín Oficial* número 21, sección IV, del 16 de marzo de 2021. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2021/03/2021CCVII21IV.pdf>

Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017. México. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017)

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2013. Núm. 1767, Tomo II. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo89996.pdf>

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la*

*Federación* el 7 de mayo de 2008. México. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008#gsc.tab=0)

Departamento de Evaluación de la Ley. (2021). Congreso Nacional de Chile. Recuperado de <http://www.evaluaciondelaley.cl/>

Dictamen de la Comisión de Energía, Medio Ambiente y Cambio Climático del Congreso del Estado de Sonora, con proyecto de Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora. Presentado en Sesión Extraordinaria del 10 de septiembre de 2018. Publicado en *La Gaceta Parlamentaria* número 994, año 12, del 7 de septiembre de 2018. Sonora. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=3209>

Dictamen de la Comisión de Energía y Medio Ambiente del Congreso del Estado de Sonora, con proyecto de Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora. Presentado en Sesión Ordinaria del 2 de mayo de 2013. Publicado en *La Gaceta Parlamentaria* número 580, año 7, del 1 de mayo de 2013. Sonora. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=824>

EFE y *El Sol de México Online*. (23 de febrero de 2018). Economía mexicana crece 2% en 2017, la cifra más baja en cuatros años. *El Sol de Sinaloa*. México. Recuperado de <https://www.elsoldesinaloa.com.mx/finanzas/economia-mexicana-crece-2-en-2017-la-cifra-mas-baja-en-cuatros-anos-1022894.html>

Ehrman, R. (2018). *La evaluación de impacto normativo. Un programa para la mejora de los resultados de la legislación*. Serie Cuadernos de la Ciudad de México. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

*El Universal*. (16 de marzo de 2017). Imponen primera sanción por maltrato animal en Sonora. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/03/16/imponen-primera-sancion-por-maltrato-animal-en-sonora>

*El Universal*. (20 de septiembre de 2018). La depresión tropical 19-E dejó fuertes inundaciones en Sonora, Sinaloa y Baja California Sur. *El Imparcial*. Recuperado de <https://www.elimparcial.com/sonora/mexico/FOTOS-y-VIDEOS-La-depresion-tropical-19-E-dejo-fuertes-inundaciones-en-Sonora-Sinaloa-y-Baja-California-Sur-20180920-0095.html>

Escamilla Hernández, J. (1990). Notas sobre la evolución del régimen parlamentario británico. *Vínculo Jurídico*. Núm. 1, enero-marzo 1990. México: Universidad Autónoma de Zacatecas. Facultad de Derecho. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20070429052820/http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrvj/rev1-4.htm>

Falconí Picardo, M., Rivas Teixeira, M. A., Lay Sun, H., Kobashigawa Kobashigawa, R., Zeballos Salinas, V. A. y Pérez Paredes, Y. J. (2014). *La Evaluación Institucional de la Ley en el Perú*. Lima, Perú: Congreso de la República. Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley.

García, A. (27 de noviembre de 2018). Desempleo en México toca su nivel más bajo en poco más de 12 años. *El Economista*. México. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/Desempleo-en-Mexico-toca-su-nivel-mas-bajo-en-poco-mas-de-12-anos-20181127-0062.html>

García López, R. y García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Garde Roca, J. A. (2006). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Papeles de Evaluación*. Núm. 3. Ministerio de Administraciones Públicas. España.

Gobierno de la República de Chile. Nuestro país. Recuperado de <https://www.gob.cl/nuestro-pais/>

Gobierno del Estado de Sonora. (2022). Plan Estatal de Desarrollo Sonora (PED) 2021-2027. Publicado en el *Boletín Oficial* del estado de Sonora. Tomo CCIX

Edición Especial del 12 de enero de 2022. Hermosillo, Sonora. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2022/01/EE12012022.pdf>

Gobierno de México. (2019). Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2019. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)

HM Treasury. (2020). *Magenta Book 2020. Supplementary Guide: Guidance for Conducting Regulatory Post Implementation Reviews. UK.*

Iacovone, L., Jiménez, F., Sanchez-Bella, P. & Yuki, K. (2018). *Building Shock Absorbers: The role of local business regulations in response to a large external shock.* (Inédito). Citado por World Bank. (2018). *Mexico. Systematic Country Diagnostic.* Washington, D.C.: World Bank Group.

Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Publicada en *La Gaceta Parlamentaria* del Congreso del Estado de Sonora el 7 de abril de 2015. Año 9, núm. 718. Hermosillo, Sonora. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=2184>

Iniciativa de Ley que crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Sonora. Publicada en *La Gaceta Parlamentaria* del Congreso del Estado de Sonora el 7 de abril de 2019. Año 12, Núm. 1048. Hermosillo, Sonora. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx/Servicios/Gaceta?id=1048>

Iniciativa de Ley que crea el Sistema para la Reforma Integral “Base Cero” en el estado de Sonora. Publicada en *La Gaceta Parlamentaria* del Congreso del Estado de Sonora el 30 de septiembre de 2018. Año 12, núm. 1000. Hermosillo, Sonora. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=3261>

Instituto de Estudios Legislativos. (2018). *Migración en México.* Estado de México. Recuperado de <http://www.inesle.gob.mx/Investigaciones/2018/13-18%20Migracion%20en%20Mexico.pdf>

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (INEVAP). Sitio web <https://inevap.org.mx/> visitado el 20 de noviembre de 2020.

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora (IEEPC). (2022). Padrón Electoral. Hermosillo. Recuperado de [http://www.ieesonora.org.mx/elecciones/estadistica\\_y\\_cartografia\\_electoral/division\\_municipal](http://www.ieesonora.org.mx/elecciones/estadistica_y_cartografia_electoral/division_municipal)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2020). *Estado de la población peruana 2020*. Perú: INEI/Fondo de Población de las Naciones Unidas. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf)

Instituto Nacional Electoral. (INE). (s.f.). Convenios de Coalición y Acuerdos de Participación. México. Recuperado de <https://www.ine.mx/actores-politicos/convenios-de-coalicion/>

Instituto Nacional Electoral. (INE). (s.f.). Elecciones 2018. México. Recuperado de <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/>

Jiménez, G. (9 de julio de 2018). López Obrador promete bajar precios de la gasolina en tres años. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/lopez-obrador-promete-bajar-precios-de-la-gasolina-en-tres-anos-1826613.html>

Karpen, U. (2004). La evaluación de las consecuencias de las leyes. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Núm. 8. Madrid: 2004.

Karpen, U. (2006). *La Implementación de la Evaluación Legislativa en Europa: Modelos y Tendencias Actuales*. Madrid: Tecnos.

*La Jornada*. (24 de noviembre de 2018). Eliminan subsidio a los gasolineros. Hacienda descarta incrementos. México. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2018/11/24/economia/022n1eco>

Law Commission. (2021). Recuperado de <https://www.lawcom.gov.uk/>

- Ley de Austeridad y Ahorro del Estado de Sonora y sus Municipios. Publicada en el *Boletín Oficial*, edición especial del 27 de diciembre de 2019. Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_555.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_555.pdf)
- Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora (LDSES). Publicada en el *Boletín Oficial* (BO) núm. 26 el 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada en el BO el 18 de noviembre de 2021. Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_441.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_441.pdf)
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 27 de abril de 2016. Última reforma: DOF 10 de mayo de 2022. México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf)
- Ley de Evaluación de la Ciudad de México (LECDMX). (2021). Publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 9 de junio de 2021. Ciudad de México. Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/1c71cebdd564d1cf580b0e36e7de4802.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/1c71cebdd564d1cf580b0e36e7de4802.pdf)
- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora (LFSES). Publicada en el *Boletín Oficial* núm. 4, sección II, el 14 de julio de 2008. Última reforma publicada en el BO el 27 de diciembre de 2019. Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_432.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_432.pdf)
- Ley de Planeación del Estado de Sonora (LPES). Publicada en el *Boletín Oficial* núm. 21, sección I, el 10 de septiembre de 2018. Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_531.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_531.pdf)
- Ley de Protección a los Animales para el Estado de Sonora (LPAES). Publicada en el *Boletín Oficial* núm. 45 sección II, el 3 de diciembre de 2018. Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_541.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_541.pdf)

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES).

Publicada en el *Boletín Oficial* núm. 34, sección II, el 28 de abril de 2016.

Última reforma publicada en el BO el 24 de octubre de 2022. Sonora.

Recuperado de

[http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_472.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_472.pdf)

Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR). (2018). Publicada en el *Diario Oficial de la*

*Federación* (DOF) el 18 de mayo de 2018. México. Recuperado de

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR\\_180518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf)

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato (LOPLEG). Publicada en el

*Periódico Oficial* (PO) núm. 207, séptima parte, el 27 de diciembre de 2016.

Vigente desde el 1 de enero de 2017. Última reforma publicada en el PO

núm. 244, 2ª parte, el 8 de diciembre de 2021. Guanajuato. Recuperado de

[https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3338/Ley\\_Organica\\_del\\_Poder\\_Legistavo\\_del\\_Estado\\_de\\_Guanajuato\\_DL\\_08Dic2021.pdf](https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3338/Ley_Organica_del_Poder_Legistavo_del_Estado_de_Guanajuato_DL_08Dic2021.pdf)

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora (LOPLES). Publicada en el

*Boletín Oficial* núm. 19, el 5 de marzo de 2007. Última reforma publicada en

el BO el 25 de agosto de 2022. Sonora. Recuperado de

[http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_408.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_408.pdf)

Ley que crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango

(LINEVAP). Decreto núm. 74 de la LXVI Legislatura. Publicado en el

*Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Durango el 16 de febrero de

2014. Última reforma publicada en el PO del 29 de marzo de 2020.

Recuperado de

<http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20QUE%20CREA%20EL%20INSTITUTO%20DE%20EVALUACION%20DE%20POLITICAS.pdf>

Ley que reforma el artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Sonora. Publicada

en el *Boletín Oficial* del estado de Sonora, núm. 37, sección I, el 4 de

noviembre de 2021. Sonora. Recuperado de

<https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2021/11/2021CCVIII37I.pdf>

- Maldonado Trujillo, C. y Pérez Yarahuán, G. (comp.). (2018). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. 2ª ed. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Centro CLEAR para América Latina.
- Mora-Donatto, C. J. y Sánchez Gómez, E. (2012). *Teoría de la legislación y técnica legislativa. Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas / H. Congreso del Estado de Tamaulipas.
- Morales, G., Tapia, M. y Alternativas y Capacidades, A.C. (2009). *Monitoreo Legislativo Sonorense: Transparencia y rendición de cuentas en un Congreso estatal de México*. Hermosillo, Sonora: Sonora Ciudadana, A.C. Recuperado de <http://www.gestionsocial.org/archivos/00000853/MonitoreoLegislativoMexico.pdf>
- Muñoz Arenas, A. (2016). Aspectos teóricos y procedimentales de la evaluación de políticas públicas. En A. Nieto Martín, M. Muñoz de Morales Romero y J. Becerra Muñoz (Dir.). (2016). *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*. Madrid: Marcial Pons.
- Nirenberg, O. (2013). *Formulación y evaluación de intervenciones sociales. Políticas – Planes – Programas – Proyectos*. Buenos Aires, Argentina: NOVEDUC. En O. Nirenberg. (2021). *Parentesco entre Sistematización de Experiencias y Evaluación*. 19 de abril de 2021. Recuperado de <https://evalparticipativa.net/2021/04/19/parentesco-entre-sistematizacion-de-experiencias-y-evaluacion/#more-4247>
- Notimex. (9 de julio de 2018). Inflación se acelera a 4.65% en junio por gasolina y gas LP. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/inflacion-se-acelera-a-4.65-en-junio-por-gasolina-y-gas-lp-inegi-1826655.html>

- Oelckers Camus, 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 Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Núm. 19. Chile.
- Oelckers Camus, O., Bronfman Vargas, A., Vrsalovic Mihoevic, J., Núñez Poblete, M. y Pascual Concha, J. (2002). *La evaluación de las leyes*. Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Ojeda, Y. (3 de septiembre de 2018). Castigarán maltrato animal con cárcel, multas y sin fianza. *El Imparcial*. Sonora. Recuperado de <https://www.elimparcial.com/sonora/sonora/Castigaran-maltrato-animal-con-carcel-multas-y-sin-fianza-20180903-0132.html>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Resolución A/RES/70/1. *Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Cuarta sesión plenaria del 70º período de sesiones. 25 de septiembre de 2015. Nueva York. Recuperado de [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (1995). *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2010). *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*. Edición en español: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) de España (2010). <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012a). *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. París: OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012b). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. París: OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16*. París: OECD Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología de Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Poder Judicial de la República de Chile. (2020). Recuperado de <https://www.pjud.cl/home>
- Ralón Orellana, C. (1998). *Manual para la evaluación económica de la ley*. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Guatemala.
- Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/>
- Reglamento del Congreso de la República. (2018). Perú. Recuperado de <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-congreso-10-03-18.pdf>
- Reuters. (13 de noviembre de 2018). *BMV y peso mexicano caen tras desplome de precio petróleo; incertidumbre por gobierno de AMLO*. *El Economista*. México. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/mercados/BMVy-peso-mexicano-caen-tras-desplome-de-precio-petroleo-incertidumbre-por-gobierno-de-AMLO-20181113-0068.html>

- Rivera León, M. A. (2016). Evaluación legislativa en México: una propuesta para las Entidades Federativas. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*. Núm. 6. (pp. 86-106).
- Rivera León, M. A. y Martínez Fabián, C. (2015). *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica, núm. 730. México: Flores.
- Rodríguez, L. (23 de febrero de 2018). Sonora: séptimo sitio con 32 feminicidios. *El Sol de Hermosillo*. México. Recuperado de <https://www.elsoldehermosillo.com.mx/local/sonora-septimo-sitio-con-32-femicidios-1517762.html>
- Rodríguez, L. (9 de julio de 2018). Cubrirán mujeres al menos 33% de la próxima legislatura. *El Sol de Hermosillo*. México. Recuperado de <https://www.pressreader.com/mexico/el-sol-de-hermosillo/20180709/282492889457422>
- Rodríguez, L. (26 de noviembre de 2018). Auguran los comerciantes un mal escenario. *El Sol de Hermosillo*. México. Recuperado de <https://www.elsoldehermosillo.com.mx/local/auguran-los-comerciantes-un-mal-escenario-2719592.html>
- Rodríguez Montaña, L. C. (2019). La profesionalización del Poder Legislativo en Sonora, ¿calidad o cantidad? Período 2009-2018. *Trascender. Contabilidad y Gestión*. Núm. 12. Hermosillo: Universidad de Sonora. DOI: <https://doi.org/10.36791/tcg.v11i10.69>
- Rojas Rojas, L. A. y Medina Vallejo, C. (s.f.). *La Evaluación ex post de las leyes*. Congreso del Estado de Guanajuato. Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo. Recuperado de <https://congresogto->

my.sharepoint.com/:b:/g/personal/usail\_congresogto\_gob\_mx/ERSItF4Ln55OsyOot  
AaSetABwO7JsCk8z0gKDnDLft0GJA?e=FIBs8k

Sainz Moreno, F. (2006). Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa.

En Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (Coord.). *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, (p. 21). Madrid: Tecnos.

Secretaría de Economía. Se firma el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). 30 de noviembre de 2018. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/se/articulos/se-firma-el-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec>

Secretaría de Hacienda. (2018). *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones a programas presupuestarios y demás intervenciones públicas de la administración estatal*. Publicado en el *Boletín Oficial* número 8, sección II, tomo CCI, el 25 de enero de 2018. Sonora. Gobierno del Estado. Recuperado de <https://hacienda.sonora.gob.mx/media/3438/mecanismo-para-el-seguimiento-de-los-asm.pdf>

Secretaría de Hacienda. (2019). *Programa Estatal de Evaluación del Gobierno del Estado de Sonora (PAE)*. Publicado en el *Boletín Oficial* el 25 de abril de 2019. Sonora. Gobierno del Estado. Recuperado de [https://hacienda.sonora.gob.mx/media/199150/pae-2019\\_boletin-oficial.pdf](https://hacienda.sonora.gob.mx/media/199150/pae-2019_boletin-oficial.pdf)

Secretaría de Hacienda. (2021). *Lineamientos generales para la Implementación del modelo de PbR-SED*. Publicado en el *Boletín Oficial* núm. 7, tomo CCVII, el 25 de enero de 2021. Sonora. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2021/01/2021CCVII7I.pdf>

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público / Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera en Entidades Federativas y Municipios en México. Módulo II. 2ª ed.* México. Recuperado de [https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/Documentos/CursoLDF/Módulo%20II.%20da%20ed.pdf](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/CursoLDF/Módulo%20II.%20da%20ed.pdf)
- Senado de la República de Chile. Recuperado de <https://www.senado.cl/>
- Senado de la República. (2022). *Proceso legislativo.* México. Recuperado de [https://www.senado.gob.mx/64/sobre\\_el\\_senado/proceso\\_legislativo](https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/proceso_legislativo)
- Senado de la República. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2020). *República de Perú. Ficha técnica.* México. Recuperado de [https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F\\_Peru.pdf](https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F_Peru.pdf)
- Tribunal de Cuentas Europeo. (TCE). (2018). *Informe Especial. Revisión ex post de la legislación de la UE. Un sistema bien asentado, pero incompleto.* Luxemburgo: Autor. Oficina de Publicaciones.
- Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo (USAIL). Congreso del Estado de Guanajuato. (s.f.). *Criterios para Evaluación ex post de Leyes.* Recuperado de [https://congresogto-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/usail\\_congresogto\\_gob\\_mx/EUVIIJsBXLFKrpXKfuuLtUQBUK9vbhU4KQG2wUVwd3JZcg?e=wzueI0](https://congresogto-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/usail_congresogto_gob_mx/EUVIIJsBXLFKrpXKfuuLtUQBUK9vbhU4KQG2wUVwd3JZcg?e=wzueI0)
- Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo (USAIL). Congreso del Estado de Guanajuato. (2020). *Informe Anual de Impacto de las Leyes y Decretos conforme a los Indicadores.* Recuperado de [https://congresogto.s3.amazonaws.com/ckeditor\\_assets/attachments/1153/Informe\\_EVAL.pdf](https://congresogto.s3.amazonaws.com/ckeditor_assets/attachments/1153/Informe_EVAL.pdf)
- United Nations Evaluation Group. (UNEG). (2005). *Norms for Evaluation in the UN System.* Recuperado de <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNEG-Norms-for-Evaluation-in-the-UN-System-ENGL.pdf>

- Urbina Lucero, E. (2020). *Trabajo Legislativo. Diputado Eduardo Urbina Lucero*. Hermosillo: Autor. Recuperado de <http://intranet.congresoson.gob.mx:82/Publico/Documento/25375>
- Vázquez, J. (2010). El establecimiento de la nación independiente, 1821—1848. *Boletín*. Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estudios Extranjeros de Kyoto. Núm. 10, p. 217-229, diciembre de 2010. Japón. Recuperado de [https://www.kufs.ac.jp/ielak/pdf/kiyou10\\_all.pdf](https://www.kufs.ac.jp/ielak/pdf/kiyou10_all.pdf)
- Vásquez, T. (5 de octubre de 2018). Instala Célida López Cárdenas el Comité de Planeación Municipal. *El Imparcial*. Sonora. Recuperado de <https://www.elimparcial.com/sonora/hermosillo/Instala-Celida-Lopez-Cardenas-el-Comite-de-Planeacion-Municipal-20181005-0120.html>
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Jersey City: Prentice Hall. Citada en Maldonado y Pérez (comp.). (2018). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. 2ª ed. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Centro CLEAR para América Latina. pp. 45-85.
- World Animal Protection. (2022). Animal Protection Index. Methodology. Recuperado de <https://api.worldanimalprotection.org/>
- World Bank. (2018). *Mexico. Systematic Country Diagnostic*. Washington, D.C.: World Bank Group.

## **ANEXO 1: WORLD ANIMAL PROTECTION. ÍNDICE DE PROTECCIÓN ANIMAL**

Este índice es una clasificación de 50 países de todo el mundo según su legislación y compromisos políticos para la protección de los animales. Cada uno de los 50 países que forman parte del Índice de Protección Animal (IPA) se evalúa en función de diez indicadores, agrupados en cuatro objetivos, que abordan los principales problemas de bienestar animal que se dan en todo el mundo.

Para evaluar con precisión a cada país en el Índice de Protección Animal, se les ha dado una puntuación en varios indicadores que cubren los aspectos más importantes de la protección animal.

- **Reconocimiento de la sensibilidad animal y prohibición del sufrimiento animal**

Este objetivo evalúa si la sensibilidad animal ha sido reconocida en la legislación y explora las principales protecciones legislativas concedidas a los animales, como la prohibición de la crueldad animal.

1. El reconocimiento de los animales como seres sintientes está formalmente reconocido en la legislación.
2. Existen leyes contra el sufrimiento animal.

- **Existencia de legislación en materia de bienestar de los animales**

Este objetivo explora las leyes de protección de los animales en relación con varias categorías de animales, a saber: animales de granja, animales en cautiverio, animales de compañía, animales de trabajo y animales utilizados para el entretenimiento, animales utilizados para la investigación científica y animales salvajes.

3. Protección de los animales utilizados en la ganadería.
4. Protección de los animales en cautiverio.
5. Protección de los animales de compañía.
6. Protección de los animales de tiro y de recreo.
7. Protección de los animales utilizados en la investigación científica.
8. Protección del bienestar de los animales salvajes.

- **Establecimiento de organismos gubernamentales de apoyo (gobernanza)**

Este objetivo examina el compromiso del gobierno con la protección de los animales. Esto incluye si hay una asignación de responsabilidad, rendición de cuentas y recursos dentro del gobierno para proteger a los animales.

9. Responsabilidad gubernamental en materia de bienestar animal.

- **Apoyo a las normas internacionales de bienestar animal**

Este objetivo examina si las normas de bienestar animal de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) se han incorporado a la legislación o a la política, y si el Gobierno apoya la Declaración Universal sobre el Bienestar Animal.

10. Normas de bienestar animal de la OIE.

11. Apoyo a la Declaración Universal sobre el Bienestar de los Animales.

### **¿Cómo se seleccionaron los países?**

La primera edición del Índice de Protección Animal (API), publicada en 2014, proporcionó calificaciones para 50 países; estos mismos 50 países han sido revaluados para la segunda edición del API, publicada en 2020. Estos países se seleccionaron utilizando las estadísticas

publicadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en su Anuario Estadístico para el Mundo y la Agricultura 2012, entre los países que son los mayores productores de carne de vacuno, aves de corral, cerdo, oveja y cabra, leche y huevos.

### **¿Cómo se calificó a los países?**

Cada indicador se divide en tres subpartes (subindicadores). En primer lugar, se enumera la legislación pertinente para cada indicador. En segundo lugar, se hace una evaluación de la fuerza de esa legislación o política en la subparte de "análisis" de cada indicador. En tercer lugar, se ofrecen recomendaciones legales y políticas clave para cada indicador. Estas recomendaciones se dirigen al gobierno del país evaluado.

Para la primera edición del API, publicada en 2014, la metodología del API fue diseñada por un grupo de trabajo dirigido por World Animal Protection. Formaron parte de este grupo de trabajo miembros de alto nivel de las siguientes ONG de protección animal. Además, se consultó a varios expertos académicos para garantizar la idoneidad del diseño, la aplicabilidad internacional y la adecuación de los temas cubiertos en el API.

### **Partes interesadas**

Protección Animal Mundial trabajó con los gobiernos, los Jefes de los Servicios Veterinarios (CVO) y los respectivos delegados de la OIE para verificar que toda la información incluida en los informes de cada uno de los 50 países es correcta, y que no se ha pasado por alto ninguna política o legislación.

Cada uno de los CVO de los 50 países evaluados en el API recibió el informe antes de su publicación y se le dio un mes de plazo para que diera su opinión.

Cuando fue pertinente, los comentarios de los CVO se integraron en la versión final del informe del país, que es la que se muestra en este sitio web. A través del API, Protección Animal Mundial sigue colaborando con diversas partes interesadas de los gobiernos y con los responsables políticos de todo el mundo para mejorar la legislación sobre el bienestar animal en todo el mundo.

### **¿Cómo ha cambiado la metodología desde la primera edición del API en 2014?**

Para la segunda edición del API, publicada en 2020, su metodología ha sido perfeccionada por la investigadora principal del API y directora del proyecto, Laure Boissat. Para esta segunda edición, la metodología del API se ha perfeccionado para estar más en consonancia con las últimas pruebas científicas y las expectativas actuales de la sociedad en materia de bienestar animal.

### **Cambios clave entre las metodologías de 2014 y 2020**

Se han eliminado cuatro indicadores de la evaluación, ya que no evaluaban directamente la legislación. El indicador 11 sobre la Declaración Universal sobre el Bienestar de los Animales (UDAW, por sus siglas en inglés)<sup>52</sup> sigue figurando en los informes de los países, pero ya no se puntúa. Esto se debe a que, aunque los gobiernos han prometido su apoyo en principio a la UDAW, todavía no ha sido adoptada en las Naciones Unidas. Protección Animal Mundial agradece enormemente las promesas realizadas por los gobiernos y espera la futura adopción de la UDAW.

---

<sup>52</sup> Universal Declaration on Animal Welfare.

Protección Animal Mundial ha utilizado una puntuación más estricta, ya que las expectativas sobre el bienestar animal han evolucionado. Por ejemplo, ahora hay pruebas científicas que demuestran que ciertos invertebrados son sensibles.

## **OBJETIVO 1: RECONOCIMIENTO DE LA SENSIBILIDAD ANIMAL Y PROHIBICIÓN DEL SUFRIMIENTO ANIMAL**

### **Indicador 1: La sensibilidad de los animales se reconoce formalmente en la legislación**

Un país obtendrá una "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Reconocimiento formal pleno de la sensibilidad en la legislación aplicable, como mínimo, a todos los vertebrados, cefalópodos y crustáceos decápodos. Este reconocimiento formal de la sensibilidad animal debe estar consagrado en la legislación sobre bienestar animal, así como en el Código Civil del país.

### **Indicador 2: Existen leyes de protección animal que prohíben causar sufrimiento a los animales, ya sea por un acto deliberado de crueldad o por una omisión**

Un país obtendrá una puntuación "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Prohibición de causar sufrimiento físico y psicológico a los animales, incluido el sufrimiento causado por la omisión de los responsables de los animales.
- Prohibiciones adicionales sobre el abandono de animales de compañía y sobre la zoofilia.

## **OBJETIVO 2: PRESENCIA DE LEGISLACIÓN SOBRE BIENESTAR ANIMAL**

**Indicador 3: Existen leyes que se aplican a los animales utilizados en la ganadería, incluyendo la cría, el transporte y el sacrificio**

Un país puntuará "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Disposiciones generales contra la crueldad deben ser aplicables a todos los animales.

Cerdos

- Prohibición total de las plazas de cerdas y las parideras.
- Prohibición total de las mutilaciones de lechones.

Pollos de engorda

- Disposiciones sobre la luz natural y el enriquecimiento.
- Limitación de la densidad de población a 30 kg/m<sup>2</sup> o menos.

Gallinas ponedoras

- Prohibición total de todos los tipos de jaulas, incluidas las jaulas enriquecidas y de colonia, o compromiso de prohibir todas las jaulas en una fecha determinada, con un periodo de eliminación progresiva.

Ganado lechero y terneros

- Prohibición de las ataduras para el ganado lechero y los terneros.
- Prohibición de los sistemas de pastoreo cero.

Transporte

- Disposiciones para proteger las cinco libertades de los animales durante el transporte.
- Prohibición del transporte de larga distancia (es decir, más de 8 horas).
- Disposición que estipula que los animales deben ser sacrificados lo más cerca posible del punto de cría.

#### Sacrificio

- El aturdimiento previo al sacrificio de todos los animales es obligatorio, sin excepciones por prácticas culturales o religiosas.
- Disposición que ordena el sacrificio humanitario de los animales, con una prohibición explícita de que los animales presencien el sacrificio de otros animales.
- Prohibición de los métodos de aturdimiento aversivo (por ejemplo, la asfixia por gas en el caso de los grandes mamíferos, como los cerdos).
- Disposición que obligue a inspeccionar periódicamente los mataderos.
- Disposición que obligue a la presencia de videovigilancia en los mataderos.

#### **Indicador 4: Existen leyes que se aplican a los animales en cautividad**

Un país obtendrá una puntuación "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Disposiciones generales contra la crueldad, aplicables a todos los animales.

#### Zoológicos

- Protección de las cinco libertades de los animales en cautividad.

- Sistema de licencias a través del cual deben funcionar los zoológicos; las licencias sólo deben concederse si el establecimiento que alberga a los animales cumple con diversos criterios de bienestar animal.
- Las inspecciones periódicas de los zoológicos deberán estar contempladas en la legislación.

#### Tenencia privada de animales salvajes

- Prohibición de la tenencia de animales salvajes como mascotas.

#### Cría de pieles

- Prohibición total de la cría de pieles.

### **Indicador 5: Animales de compañía**

Un país obtendrá una puntuación "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Las disposiciones generales contra la crueldad deben ser aplicables a todos los animales.

#### Cuidado de los animales de compañía

- Protección de los animales de compañía, como el deber de cuidado de los propietarios, disposiciones de propiedad responsable, normas sobre la cría y la venta de animales.
- Prohibición total de las mutilaciones cosméticas.
- Sistema de licencias para los criadores comerciales de animales, mediante el cual sólo puedan operar aquellos que cumplan con criterios específicos de bienestar animal.

- Prohibición de la venta de animales a terceros.

#### Animales vagabundos

- Protección de los animales de compañía vagabundos o asilvestrados, incluida la gestión humanitaria de la población vagabunda y la prohibición del sacrificio.

#### **Indicador 6: Animales de tiro y de recreo**

Un país obtendrá una puntuación "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Disposiciones generales contra la crueldad, aplicables a todos los animales.
- Prohibiciones completas, aplicables a nivel nacional, sobre el uso de animales para formas crueles de entretenimiento, como:
  - El uso de todos los animales en los circos.
  - Uso de animales terrestres salvajes en otros espectáculos (por ejemplo, actuaciones en zoológicos).
  - Uso de mamíferos marinos en espectáculos (por ejemplo, espectáculos de delfines y orcas).
  - Rodeos.
  - Todo tipo de peleas de animales (las más comunes son las peleas de toros, de gallos y de perros).
  - Paseos en animales salvajes (por ejemplo, camellos o elefantes).
  - Todo tipo de carreras de animales (las más comunes son las de caballos y galgos).

- Actividades en las que se fomenta el contacto humano directo con los animales salvajes (por ejemplo, selfies con animales salvajes, o acariciar cachorros de grandes felinos).
- Disposiciones específicas sobre el bienestar de los animales que protegen las cinco libertades de los animales de tiro (es decir, los animales de trabajo, como los caballos, las mulas y los burros).

**Indicador 7: Existen leyes que se aplican a los animales utilizados en la investigación científica**

Un país obtendrá una puntuación "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Disposiciones que consagran los principios de “las tres R”: Reemplazo, Reducción, Refinamiento.
- Comités de ética encargados de revisar los proyectos que pretenden utilizar animales.
- Un organismo gubernamental nacional encargado de supervisar el uso de animales en la investigación científica, entre cuyos miembros se encuentran representantes de organizaciones de bienestar animal.
- Un organismo gubernamental adicional dedicado a desarrollar alternativas a la investigación con animales.
- Prohibición del uso de pruebas en animales para productos cosméticos, incluidos sus ingredientes.

### **Indicador 8: Existen leyes que se aplican a los animales salvajes**

Un país obtendrá una puntuación "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Prohibición de la caza deportiva y recreativa.
- La gestión de la fauna silvestre utiliza la caza sólo como último recurso, tras demostrar que todas las demás alternativas han fracasado.
- Las formas más crueles de caza están prohibidas (por ejemplo, la caza con perros, los cebos vivos, el envenenamiento, las trampas, la cetrería, la caza con arco).

### **OBJETIVO 3: ESTABLECIMIENTO DE ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE APOYO**

**Indicador 9: El gobierno ha asignado la responsabilidad y la rendición de cuentas para mejorar la protección de los animales a un alto nivel gubernamental y ha proporcionado recursos**

Un país obtendrá una "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Un Ministerio específicamente dedicado al bienestar animal, en comparación con el hecho de que el bienestar animal esté incluido en el ámbito de responsabilidad de otro Ministerio, más a menudo el Ministerio de Agricultura.
- Un organismo gubernamental nacional responsable de mejorar las normas de bienestar animal y de supervisar el debido cumplimiento de la legislación

sobre protección de los animales. Este organismo está formado por representantes de las organizaciones de bienestar animal.

- El Gobierno se ha comprometido a asignar recursos humanos y financieros a este organismo nacional responsable del bienestar animal.
- Existe un Defensor del Pueblo para el bienestar animal a nivel nacional, que actúa como asesor independiente del Gobierno y representa los intereses de los animales.

#### **OBJETIVO 4: APOYO A LAS NORMAS INTERNACIONALES DE BIENESTAR ANIMAL**

##### **Indicador 10: El gobierno ha incorporado los principios rectores del bienestar animal de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA) y sus normas de bienestar animal en la política y la legislación**

Un país obtendrá una "A" en este indicador si su legislación contiene:

- Un país ha implementado plenamente las normas de bienestar animal de la OMSA y supera dichas normas.

##### **Indicador 11: El Gobierno se ha comprometido en principio a apoyar la Declaración Universal sobre el Bienestar de los Animales (UDAW)**

El API también examina si el Gobierno apoya la Declaración Universal sobre el Bienestar de los Animales (UDAW). La UDAW es una propuesta de reconocimiento internacional formal de un conjunto de principios que otorgan al bienestar animal el debido reconocimiento entre los gobiernos y la comunidad internacional.

El indicador no se puntúa porque, aunque los gobiernos han prometido su apoyo en principio a la UDAW, todavía no se ha adoptado en las Naciones Unidas. Protección Animal Mundial agradece enormemente las promesas realizadas por los gobiernos y espera la futura adopción de la UDAW. (World Animal Protection, 2022).