

# El proceso de producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos en México

*Manuel Vázquez Hernández\**

*Resumen:* El objetivo del presente trabajo es determinar el nivel del proceso legislativo para la evaluación de políticas y programas públicos federales. Se analizan las instituciones formales, es decir, leyes conducentes a la evaluación. Los principales hallazgos muestran que el índice del proceso de producción legislativa para la evaluación es de 65.17. Ello, derivado del análisis y cálculo en cada una de las fases del proceso: prelegislativa (63.84), legislativa (62.92) y poslegislativa (68.75).

*Palabras clave:* Proceso legislativo; Evaluación; Leyes.

*Abstract:* The objective of this paper is to determine the level of the legislative process for the evaluation of federal public policies and programs. Formal institutions, this is, laws conducive to evaluation, are analyzed. The main findings show that the index of the legislative production process for evaluation is 65.17. This is derived from the analysis and calculation in each of the phases of the process: pre-legislative (63.84), legislative (62.92) and post-legislative (68.75).

*Keywords:* Legislative process; Evaluation; Laws.

\* Manuel Vázquez Hernández. Candidato a doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Correo electrónico: erik.aguilar@estudiante-flacso.mx / gamm.directo@gmail.com

## **Introducción**

El proceso legislativo se encuentra fundamentado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consiste en una serie de etapas para crear o modificar leyes a través de técnicas legislativas y tomando en cuenta el ámbito político. La creación de leyes o institucionalización para la evaluación de las políticas –como todas las leyes– se ciñe a los preceptos del proceso.

Es un proceso tanto legislativo como político que implica la generación de un marco normativo adecuado. Para ello, los poderes públicos deben favorecer el establecimiento de estructuras formales capaces de diseñar sistémicamente normas, instancias, metodologías, recursos, etc., que hagan de la evaluación de las políticas un proceso riguroso, transparente y de calidad, al servicio de los ciudadanos (Garde, 2006: 18).

El escenario que prevalece en el mundo en relación con esta temática es contrastante, ya que algunos países manifiestan un alto grado de institucionalización, como Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Canadá, producto de su amplio desarrollo tanto normativo como de múltiples instrumentos, herramientas, metodologías, etc. que hacen del ejercicio evaluativo un pilar fundamental en el quehacer gubernamental, de acuerdo con las características de cada país (Cardozo, 2015: 8-19).

En Latinoamérica, la evaluación comienza a tener impulso en los años 90 del siglo XX, y sus éxitos y fracasos se deben en buena medida a los procesos administrativos y políticos que han caracterizado a la región en las últimas décadas. En estos países se han llevado a cabo diversos esfuerzos por fortalecer los procesos de evaluación mediante la incorporación de marcos legales que contribuyan a fortalecer la eficiencia de los programas y la rendición de cuentas (Pérez y Maldonado, 2015: 395-419).

En México, el proceso de institucionalización de la evaluación es relativamente reciente, ya que, si bien en años anteriores se habían realizado algunos esfuerzos, no fue sino a partir del 2004 cuando empieza formalmente con una serie de medidas normativas para consolidar un sistema de monitoreo y evaluación gubernamental. Para ello, las reformas a las leyes y normas, así como las modificaciones de

atribuciones en algunas instancias de gobierno para incluir funciones de evaluación y seguimiento a resultados, fueron las que sentaron las bases para la institucionalización del sistema de evaluación, el monitoreo, la planificación para el desarrollo y el presupuesto basado en resultados (Coneval, 2019: 17).

México transitó de un modelo de evaluación concentrado en áreas muy específicas de la administración hacia un sistema de evaluación que abarca los programas sujetos a reglas de operación. Durante este proceso, el papel del congreso mexicano ha sido sustancial al negociar reformas políticas sustantivas para la creación de instancias de evaluación, pues para los legisladores resultaba necesario hacer eficaz la rendición de cuentas y el control de las dependencias del poder ejecutivo. Así, los esfuerzos se centraron en la institucionalización de la evaluación mediante la creación de instancias, instrumentos, metodologías, etcétera (Navarro, 2014: 13-19).

Pese a ello, no es claro hasta qué punto la creación de leyes ha sido adecuada para la institucionalización de la evaluación. En este sentido, el objetivo del presente trabajo es determinar el nivel del proceso legislativo para la evaluación de políticas y programas públicos federales. Se analizan las instituciones formales, es decir, leyes conducentes a la evaluación.

El proceso legislativo es un instrumento idóneo para el fortalecimiento del poder legislativo, ya que contribuye a mejorar las prácticas parlamentarias, mejora los instrumentos de debate de temas trascendentales, da certeza del camino que habrán de seguir las iniciativas, privilegia el consenso con las fuerzas políticas y, principalmente, permite una adecuada atención a los reclamos sociales (Hurtado, 2011: 582-583). No obstante, el proceso legislativo sólo es un aspecto, las leyes y su calidad es lo determinante en la creación de instituciones clave para la aplicación de programas sociales y su respectiva evaluación.

El presente trabajo aborda el modelo del proceso legislativo de tres etapas: prelegislativa, legislativa y poslegislativa. Este enfoque trata de mantener la fundamental distinción entre la función política, enfocada a la determinación de fines y a la sanción de la norma, y la función jurídica, relativa a la preparación técnica del anteproyecto de

ley, su redacción, incorporación a un sistema y posterior evaluación. Además de analizar el proceso político de negociación que llevan a cabo los actores inmersos en la definición del sistema jurídico (Rodríguez, 2000: 197-202).

El documento se estructura en tres apartados fundamentales, el primero incluye la revisión de la literatura respecto a la creación de leyes para la evaluación de las políticas y programas públicos y se estudia el proceso de producción legislativa. En un segundo apartado, se establece el diseño metodológico de la investigación, en el que se identifican y jerarquizan las variables, el universo y la muestra de estudio, la construcción del instrumento de recolección de información y los parámetros para la interpretación de resultados. El tercer apartado precisa los resultados derivados de la investigación. Al final aparecen las conclusiones y las referencias bibliográficas.

## **Revisión de literatura**

### *1.1 La creación de leyes para la evaluación de las políticas y programas públicos: institucionalización*

Uno de los enfoques para comprender la creación de las leyes es la teoría del institucionalismo, marco categorial que permite identificar los diferentes elementos que constituyen a una ley en tanto institución que mejora las relaciones sociales de la población. Se pueden distinguir dos momentos en la teoría del institucionalismo: el viejo institucionalismo y el nuevo institucionalismo.

El viejo institucionalismo de la primera mitad del siglo XX encuentra en Commons (1950) su principal exponente, quien considera que las instituciones son reglas determinadas por el gobierno para el buen funcionamiento de la sociedad. Además, son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para el logro de sus objetivos. Existen en un tiempo determinado y representan soluciones imperfectas a los conflictos pasados (Vargas, 2008: 141).

El nuevo institucionalismo, cuyos principales planteamientos son de Douglass North, define a las instituciones<sup>1</sup> como las “reglas del

1 El nuevo institucionalismo identifica de manera clara la diferencia entre organizaciones e instituciones. Las primeras son instancias económicas (empresas), sociales

juego” de una sociedad, es decir, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 2000: 13). Además, las instituciones son también relaciones de poder e intereses, ya que en su construcción se presentan diversos factores que involucra beneficios o perjuicios que inciden para la inclinación hacia uno u otro lado en la forma o manera en que se construyan y establezcan en el tiempo dichas reglas (Arellano y Lepore, 2009: 280-281).

Las instituciones se clasifican de acuerdo con su grado de formalización y su origen. Las formales se refieren a reglas escritas que sirven para regular problemas específicos, se trata fundamentalmente de leyes. En este tipo de instituciones es necesario el poder coercitivo del gobierno para asegurar su cumplimiento. También se encuentran las instituciones informales, que son reglas que pueden ser o no escritas, normalmente se originan a través del tiempo y quedan contenidas en los usos, hábitos, costumbres o tradiciones de una sociedad. Estas no necesitan del poder coercitivo de la autoridad pública para cumplirse.

Otra clasificación de las instituciones es por su origen: estatales y sociales. Las primeras mantienen un vínculo con las instituciones formales, se originan en el Estado y son de carácter formal (leyes), su carácter es obligatorio y coercitivo. Mientras que las sociales se relacionan con las instituciones informales, se trata de convenciones de creación y cumplimiento voluntario, las sanciones y/o beneficios son responsabilidad de la población involucrada (Ayala, 2000: 323-324).

Las instituciones formales son las que interesan para efectos de la presente investigación. North (2000) puntualiza que éstas son las reglas escritas en las leyes, reglamentos, normas o estatutos y además son construcciones expresamente creadas por los individuos para resolver problemas específicos de carácter económico, político y social. Su cumplimiento es obligatorio y si es preciso se puede usar la coerción para hacerlas cumplir.

Por tanto, las instituciones son las leyes mismas, que establecen límites y condiciones de conducta de la sociedad. Implican restricciones

---

(asociaciones civiles) o políticas (partidos políticos u organismos gubernamentales), que los individuos forman para desarrollar acciones o actividades, que funcionan de acuerdo a ciertas reglas. Son estas reglas las instituciones.

porque definen los parámetros dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos. Además, definen la estructura jerárquica de las organizaciones políticas, sus modelos decisionales y mecanismos de control y evaluación (Ayala, 2000: 323-324).

La creación de leyes para la evaluación de políticas y programas públicos –como todas las leyes– está supeditada teóricamente a los criterios descritos anteriormente. En primer lugar, se trata de reglas formales del Estado, generadas para regular la conducta humana en ámbitos económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales, etc. Al ser formales, su cumplimiento es de carácter obligatorio; ello implica, de ser necesario, la coerción para hacerla cumplir.

Generar leyes para la evaluación adecuada de políticas y programas públicos requiere la estructuración de espacios e instancias gubernamentales. Para ello, los poderes públicos deben favorecer el establecimiento de estructuras culturales y formales capaces de diseñar sistémicamente normas, metodologías, recursos, etc., que hagan de esa evaluación un proceso riguroso, transparente y de calidad, al servicio de los ciudadanos (Garde, 2006: 18).

Institucionalizar la evaluación implica la existencia de instrumentos legales derivados de la voluntad política para llevar a cabo este ejercicio. Significa crear una cultura evaluadora en los entornos gubernamentales, de tal modo que se perciba como parte del proceso de gestión de las políticas públicas. Para que la evaluación se considere institucionalizada, debe cumplir los siguientes criterios: a) ser regulada mediante instrumentos legales; b) establecerse con carácter obligatorio; c) aplicable a todo el sector público y a los ámbitos de educación, salud, vivienda, desarrollo rural, etc.; d) ser sistemática, es decir, debe permitir la interacción de los involucrados; planificada, programada y dotada de su propio presupuesto; e) rigurosa, esto es, desarrollada por personal técnico cualificado; f) permanente, ello implica la continuidad independiente del ciclo electoral; g) integrada en el ciclo presupuestario como una fase más, y h) utilizada como mecanismo de retroalimentación en las decisiones (Torrejón y Rodríguez, 2016: 6-7).

La justificación para la creación de leyes en materia de evaluación reside en la relevancia que representa en el ámbito público, y que indudablemente repercute en la sociedad. La evaluación es una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, con un método sistemático cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada (Cardozo, 2012: 44).

El ejercicio de la evaluación contribuye a: proporcionar evidencia del funcionamiento de las acciones; clarificar la actuación pública; transparentar la aplicación de recursos; orientarse hacia la rendición de cuentas; racionalizar el uso de recursos; permitir una mejor toma de decisiones; situar la acción para obtener mejores resultados; detectar desviaciones; reforzar mecanismos de actuación; establecer niveles de desempeño; prevenir acciones de corrupción y legitimar la acción pública (Mejía, 2006; Cardozo, 2012; Jaime et al., 2013; Salcedo, 2011; González, 2010; Gertler et al., 2017; AEVAL, 2010; PNUD, 2009). También tiene una utilidad académica y de aprendizaje, ya que contribuye a generar cada vez mayor acervo académico que investiga las diferentes realidades con distintos marcos de referencia, a fin de distinguir alternativas de solución.

Para los legisladores, como responsables de la aprobación del presupuesto público, proporciona información sobre la incidencia de las políticas públicas, lo cual permite definir las asignaciones presupuestarias de mejor manera o, en determinado momento, facilitar las negociaciones con las instancias correspondientes para la asignación de presupuesto (Salcedo, 2011: 30).

Una buena evaluación sirve para demostrar ante los responsables de la toma de decisiones que los programas están logrando los resultados previstos con el fin de obtener asignaciones presupuestarias, ya sea para continuarlos o ampliarlos (Gertler et al., 2017: 3-5). Por ello, la evaluación representa un ejercicio relevante para la retroalimentación sobre los resultados de la evaluación entre el ejecutivo y el legislativo, para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público o lo que se conoce como presupuesto por resultados (González, 2010: 148-152).

Así, la evaluación de las políticas y programas públicos fortalece los procesos presupuestarios, ya que presenta información relacionada con la efectividad y desempeño de los programas o proyectos públicos, a partir de lo cual se puede robustecer la toma de decisiones del legislativo en materia presupuestaria y promover una distribución del gasto público más efectiva (Gris, 2012: 196).

En este escenario, la evaluación de políticas públicas está llamada a convertirse en un enfoque, provisto por las ciencias sociales y entendida como un proceso que combina los instrumentos, herramientas y las técnicas de la investigación científica, pertinente y relevante para que el gobierno promueva el ejercicio de una gestión pública transparente, eficaz y eficiente, donde el diseño del entramado institucional es fundamental (Finol, 2015: 367).

### *El proceso de producción legislativa*

El proceso de producción legislativa, también llamada producción de leyes, se refiere a una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: editores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores (Atienza, 1989: 385-403). De este concepto se destaca que la producción legislativa no es un hecho meramente mecánico e instrumental, ya que involucra diversos elementos para poder llevarse a cabo; por una parte, implica la participación de los actores encargados de elaborar las leyes y los actores en quienes incidirán. Además, la generación de leyes se desenvuelve en dos ámbitos o arenas (política y jurídica), las cuales influirán en su producción. Otro elemento crucial son las etapas que deben considerarse para la creación de una ley.

Las interacciones en la producción legislativa abarcan dos arenas: la política y la jurídica. La política se refiere a los incentivos y estrategias en el intercambio de ideas para lograr los fines que persigue la elaboración de una determinada ley, así como su justificación. La jurídica relata el conjunto de normas que regulan la estructura, funcionamiento y operación de los poderes legislativo y ejecutivo, así como el sistema jurídico y la elaboración de las nuevas leyes. Pero, además, las dos arenas contienen elementos coincidentes relacionados

con los actores involucrados, tales como: la edición de las normas (burocracia y legislaturas) y los destinatarios de las leyes (Rodríguez, 2000: 194-197).

El proceso de producción legislativa se trata de una serie de acciones sucesivas cuyo propósito es elaborar productos legales, ya sea nuevos o modificaciones a los existentes. Diversos autores distinguen una serie de etapas que debe considerar el proceso de la producción de las leyes. Sin embargo, no hay consenso en cuanto a su tratamiento. Algunos estudiosos como García (2002), Ortiz y Trejo (2005), Castro (2010), Hernández (2011), Garita et al. (s.f.) y Hurtado (2011) distinguen el desarrollo de la producción legislativa, cuyas etapas guardan cierta similitud, las cuales están relacionadas con: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de la vigencia.

Otra perspectiva para el abordaje de las etapas del proceso legislativo enfatiza en la necesidad de visualizar un antes y un después de la elaboración o modificación de la ley. Algunas propuestas son las de Atienza (1989), Rodríguez (2000), Barragán (1994), Chacón (2007), Gallegos (2014). Esta perspectiva considera tres etapas: prelegislativa, legislativa y poslegislativa. Señalan que antes de proponer una iniciativa, se deberá realizar una investigación sobre la materia, aplicando técnicas legislativas adecuadas. Una vez que se ha creado la ley, se deben revisar los efectos que ha generado.

Las etapas son enunciativas más no limitativas, ya que la creación o modificación de una nueva ley estará determinada y condicionada por la legislación vigente en cada país. Independientemente del número de fases, se deberán abordar los elementos esenciales dentro de los marcos legales. No obstante, la revisión teórica ofrece un panorama práctico para el abordaje del proceso de producción legislativa (tabla 1).

Tabla 1. Propuestas de etapas del proceso de producción legislativa.

<b>García (2002)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Discusión</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Sanción</li> <li>• Publicación</li> <li>• Iniciación de la vigencia</li> </ul>	Atienza (1989)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Garita et al. (s.f.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Discusión</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Sanción</li> <li>• Publicación</li> <li>• Iniciación de la vigencia</li> </ul>	Rodríguez (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Ortiz y Tejo (2005)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Dictaminación</li> <li>• Discusión</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Expedición de ley</li> </ul>	Barragán (1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Castro (2010)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Dictaminación</li> <li>• Debate</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Expedición</li> </ul>	Chacón (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Hernández (2011)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Discusión</li> <li>• Aprobación</li> <li>• Sanción</li> <li>• Publicación</li> <li>• Iniciación de la vigencia</li> </ul>	Gallegos (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Iniciativa                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Dictaminación de la comisión legislativa</li> <li>– Discusión en el pleno</li> <li>– Votación en el pleno</li> <li>– Remisión al poder ejecutivo</li> <li>– Promulgación</li> <li>– Publicación</li> </ul> </li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>
<b>Hurtado (2011)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Dictaminación</li> <li>• Discusión</li> <li>• Votación</li> <li>• Reformas constitucionales</li> <li>• Publicación</li> <li>• Vigencia</li> </ul>		

Fuente: Elaboración propia.

Una de las fortalezas de abordar la producción legislativa por etapas reside en la estructuración lógica-secuencial, la cual permite

identificar los diversos elementos de manera particular y analizar a cada uno de ellos. Se trata de examinar los múltiples factores que componen el proceso, ya que cada fase o etapa presenta un escenario diverso, pero al mismo tiempo interconectado con las demás etapas. La validez del análisis por etapas permite desglosar la producción legislativa en partes y analizarlas, identificando la participación de los actores y la interacción entre la arena política y arena jurídica.

En esta investigación se adopta la propuesta del modelo teórico de tres etapas: prelegislativa, legislativa y poslegislativa, con la intención de rescatar aquellos elementos que intervienen antes y después de elaborada/modificada la ley. En este enfoque, se trata de mantener la fundamental distinción entre la función política, dirigida a la determinación de fines y la sanción de la norma, y la función jurídica, relativa a la preparación técnica del anteproyecto de ley, su redacción, incorporación a un sistema y su posterior evaluación. Además, analizar el proceso político de negociación que llevan a cabo los actores inmersos en la definición del sistema jurídico (Rodríguez, 2000: 197-202).

Rodríguez (2000) realiza una clasificación interesante sobre los elementos que debe considerar cada etapa del proceso legislativo:

**Prelegislativa.** Esta fase representa una especie de diagnóstico, abarca cuestiones relacionadas con la identificación de las necesidades de creación, reforma o adiciones a las instituciones formales. Es el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad. Se identifican elementos de voluntad política, la cual es necesaria para justificar la pretensión de modificación normativa y lograr la adhesión de sus destinatarios, facilitando la eventual creación de la norma y su obediencia. Los procesos que prevalecen son los de consulta y negociación entre los diversos actores (públicos o privados).

**Legislativa.** El objetivo de esta fase es la construcción de instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente y con el sistema jurídico al que se integran la elaboración formal de la ley, lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo. Además, en esta etapa cobra especial relevancia el almacenamiento y recuperación de la información relacionada con los antecedentes de

la materia en cuestión y con las disposiciones normativas vigentes. Esta etapa del diseño institucional se traduce en la construcción de las reglas formales.

Poslegislativa. Se refiere al cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas o modificadas las leyes. Abarca la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico y la observación de las finalidades incorporadas al texto legal. Lo que interesa en esta etapa es el seguimiento de la norma jurídica y analizar su instalación en los sistemas social, jurídico, político y económico. Se analizan elementos sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los que fueron sancionadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico. Se enfoca fundamentalmente en el análisis de las consecuencias de la norma y en determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma.

### **Diseño metodológico**

#### *Identificación y jerarquización de las variables de estudio*

Como se apuntó anteriormente, esta investigación adopta la propuesta del modelo teórico de tres etapas, con la intención de rescatar aquellos elementos que intervienen antes y después en el proceso de producción legislativa en materia de evaluación de políticas y programas públicos (tabla 2). De manera particular retoma los planteamientos de Rodríguez (2000), quien establece de manera clara y puntual los elementos que debe considerar cada etapa.

Tabla 2. Variables de estudio

Variable dependiente	Variables independientes
Proceso de producción legislativa para la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prelegislativa</li> <li>• Legislativa</li> <li>• Poslegislativa</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se han identificado las variables, es pertinente jerarquizar la relevancia de las mismas. Para ello, se utiliza la Técnica de Jerarquización Analítica (algoritmo de Saaty), que consiste en establecer un objetivo general y objetivos específicos, estos últimos corresponden a las características o criterios que mejor definen al objetivo general, deben ser claros y mutuamente excluyentes, además se deben considerar opciones. En este caso, el objetivo general es el proceso de producción legislativa para la evaluación, los objetivos específicos en orden jerárquico son: elaboración, implementación y seguimiento. Las alternativas corresponden a las variables de estudio seleccionadas.

La Técnica de Jerarquización Analítica consiste en realizar análisis comparativo de las alternativas entre sí, respecto al primer objetivo específico, después respecto al segundo objetivo específico, también respecto al tercer objetivo específico y finalmente se hace una comparación de los objetivos específicos entre sí. Esto permite al investigador establecer la intensidad de la importancia o relevancia de cada elemento considerado.

Una vez determinados los elementos necesarios, se procede a resolver el sistema matricial de jerarquización, a través del algoritmo de Saaty (Anexo 1). De ello se obtiene la importancia relativa de cada una de las variables para el cumplimiento del proceso legislativo para la evaluación, donde la etapa prelegislativa obtuvo una relevancia de 45.67, la etapa legislativa 38.07 y la etapa poslegislativa 16.26 (tabla 3).

Tabla 3. Jerarquización de las etapas para el proceso de producción legislativa para la evaluación

<b>Objetivo general:</b>	<b>Proceso de producción legislativa para la evaluación</b>		
<b>Objetivos específicos:</b>	<b>Elaboración (60)</b>	<b>Implementación (20)</b>	<b>Seguimiento (20)</b>
Alternativas (variables)	Prelegislativa (A1)	Legislativa (A2)	Poslegislativa (A3)
Elaboración	45.45	45.45	9.09
Implementación	46.00	31.89	22.11
Seguimiento	46.00	22.11	31.89

<b>Relevancia global</b>	<b>45.67</b>	<b>38.07</b>	<b>16.26</b>
--------------------------	--------------	--------------	--------------

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado (1991).

*Universo y muestra de estudio*

El universo de estudio lo conforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todas las leyes federales vigentes. Para determinar la muestra se empleó el muestreo no probabilístico o dirigido (Johnson y Kuby, 212: 19). Se eligieron las unidades que mejor representarán el objeto de estudio. En este caso, es muy claro que las unidades (leyes) deberían orientarse al ejercicio de la evaluación (tabla 4).

Tabla 4. Marco normativo del sistema de evaluación en México

	<b>Ley</b>	<b>Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación</b>	<b>Fecha de la última modificación</b>
1	Ley General de Desarrollo Social	20/01/2004	25/06/2018
2	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	30/03/2006	20/05/2021
3	Ley General de Contabilidad Gubernamental	31/12/2008	30/01/2018
4	Ley de Coordinación Fiscal	27/12/1978	30/01/2018

Fuente: Elaboración con base en Coneval (2019).

*Diseño del instrumento para recolectar información*

Para recolectar la información se diseñó un instrumento de tipo cuestionario, el cual plantea preguntas específicas que representan los indicadores de cada una de las etapas del proceso de producción legislativa (prelegislativa, legislativa y poslegislativa) en materia de evaluación de políticas y programas públicos. Cada pregunta (indicador) tiene cinco posibles respuestas que hacen alusión al desempeño: muy bajo (0), cuando no existe ningún elemento; bajo (25), existen elementos ambiguos; regular (50), presencia de elementos; aceptable (75) y muy alto (100). Entre más se acerque a 0 peor será el

desempeño del indicador y, por el contrario, entre más se acerque a 100, mejor será su desempeño.

La fuente para contestar el cuestionario es la información contenida en cada una de las leyes que representan la muestra de estudio. Son mínimas las preguntas en que también se hace uso de otros documentos ligados a la misma pregunta para sustentarla de mejor manera. Si bien los datos recabados son establecidos por el investigador, no corresponden a su criterio o experiencia, más bien se trata de la identificación y clasificación en la escala propuesta de los elementos contenidos que describe el instrumento de investigación, a partir de una revisión minuciosa de cada una las leyes de la muestra de estudio y documentos vinculados, con la intención de evitar caer en la subjetividad (tabla 5).

Tabla 5. Instrumento para recolectar la información

Preguntas (indicadores)	0	25	50	75	100	Fuente de información
Etapa prelegislativa						
1. ¿En qué nivel la ley plantea la problemática a atender?						Ley
2. ¿La ley establece un diagnóstico del tema que desea regular?						Ley
3. ¿La ley identifica la justificación o necesidad de su existencia?						Ley
4. ¿En qué grado la ley identifica a los actores involucrados?						Ley
5. ¿En qué nivel la ley identifica los perjuicios por su ausencia?						Ley
6. ¿La ley señala las conductas y aspectos que desea regular?						Ley
7. ¿La ley establece los objetivos que persigue?						Ley
8. ¿La ley identifica el contexto (político, social, económico y jurídico) en el que se sitúa el problema?						Ley

9. ¿En qué grado la ley precisó qué nivel de gobierno es el responsable de institucionalizarla?					Ley
10. ¿La ley señala los procesos a los que se sujetará la autoridad para su ejecución?					Ley
11. ¿En qué nivel la ley identifica los momentos de su actuación?					Ley
12. ¿La ley señalan su vigencia?					Ley
13. ¿En qué grado se identifican aspectos de negociación política para su elaboración?					-Ley -Gaceta parlamentaria -Gaceta parlamentaria
14. ¿Se identifican elementos de consulta ciudadana para la creación de la ley?					Ley
Etapa legislativa					
15. ¿En qué nivel la ley identifica los antecedentes de la materia o tema que regulará?					Ley
16. ¿En qué grado la ley establece relación con los demás niveles de gobierno (estatales y municipales)?					Ley
17. ¿La ley se coordina con las demás leyes de su ámbito?					Ley
18. ¿Se identifica la formulación de mecanismos de opinión (pública o privada) para la elaboración de la ley?					-Ley -Gaceta parlamentaria
19. ¿Existe un marco legal que regule la creación de la nueva ley?					Ley
20. ¿La ley prevé supuestos de conflicto para su redacción?					Ley
21. ¿En qué nivel la ley cumple con los principios de coherencia, completitud e independencia?					Ley

22. ¿La ley identifica el diseño de procesos para la ejecución de la misma?					Ley
23. La ley determina sus alcances y límites?					Ley
24. ¿La ley determina sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones (administración federal y locales, grupos de interés, etc.)?					Ley
25. ¿La ley establece las necesidades de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.)?					Ley
26. ¿La ley identifica claramente las organizaciones gubernamentales sujetas al cumplimiento de la misma?					Ley
27. ¿La ley establece claramente sanciones?					Ley
28. ¿La ley establece la creación de organizaciones para hacer cumplirla?					Ley
29. ¿Se identifica la publicación de la ley?					
Etapa poslegislativa					
30. ¿En qué medida se han cumplido los objetivos para los cuales fue creada la ley?					-Ley -Documentos normativos derivados de la ley.
31. ¿La ley puede consultarse fácilmente?					-Ley -DOF
32. ¿En qué nivel la ley establece líneas de seguimiento y monitoreo?					Ley
33. ¿En qué grado la ley se ha instalado en los sistemas social, jurídico, político y económico?					-Ley -Percepción del investigador
34. ¿En qué grado la ley recoge las opiniones de las autoridades que se encargan de su aplicación?					Ley

35. ¿Se identifican en la ley elementos que hayan permitido su rediseño y/o modificación?						Ley
---	--	--	--	--	--	-----

Fuente: Elaboración propia.

*Construcción de parámetros para la interpretación de resultados*

Una vez que se tienen los resultados del cuestionario, se procede a generar números índice que condensen los valores de las preguntas (indicadores) resultantes en cada variable de estudio. Para para obtener el índice de cada etapa del proceso de producción legislativa: 1) se suman los valores de los indicadores; 2) se determina la sumatoria máxima de puntos que se pueden obtener en toda la muestra (400) y, 3) se divide la suma de los indicadores entre la suma máxima de puntos posible de la muestra y se multiplica por 100 para obtenerlo en la escala propuesta. Con ello se obtiene la proporción del indicador. Finalmente, para obtener el índice de cada etapa, únicamente se suman las proporciones y se dividen entre el total de indicadores.

Para obtener el índice global del proceso de producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos, únicamente se suman los resultados de las tres fases y se divide entre tres (etapas/ fases). Los números índice se estratificarán en cinco rangos que enmarcan el grado de desempeño de cada etapa y del mismo proceso de producción legislativa (figura 1).

Figura 1. Escala de clasificación del índice

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
Muy Bajo		Bajo		Regular		Aceptable		Satisfactorio	

Fuente: Elaboración propia.

**Análisis de resultados: El proceso de producción legislativa para la evaluación**

Una vez que se han operacionalizado las variables y sus respectivos indicadores, se determinan los resultados tanto del proceso legislativo para la evaluación de políticas y programas públicos en México, como el escenario que prevalece en cada una de sus etapas (tabla 6).

Tabla 6. Resultados de la operacionalización de las etapas del proceso de producción legislativa para la evaluación

Pregunta (indicador)	Ley General de Desarrollo Social	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Ley de Coordinación Fiscal	Proporción=(Suma/Suma de valores máximo)*100
<b>Etapas prelegislativas</b>					
1. ¿En qué nivel la ley plantea la problemática a atender?	50	25	25	50	37.50
2. ¿La ley establece un diagnóstico del tema que desea regular?	25	25	0	50	25.00
3. ¿La ley identifica la justificación o necesidad de su existencia?	75	50	75	75	68.75
4. ¿En qué grado la ley identifica a los actores involucrados?	100	100	100	100	100
5. ¿En qué nivel la ley identifica los perjuicios por su ausencia?	0	0	0	0	0.00
6. ¿La ley señala las conductas y aspectos que desea regular?	100	100	100	100	100
7. ¿La ley establece los objetivos que persigue?	100	100	100	100	100
8. ¿La ley identifica el contexto (político, social, económico y jurídico) en el que se sitúa el problema?	25	0	25	50	25.00
9. ¿En qué grado la ley precisó qué nivel de gobierno es el responsable de institucionalizarla?	100	100	100	100	100
10. ¿La ley señala los procesos a los que se sujetará la autoridad para su ejecución?	75	100	75	75	81.25
11. ¿En qué nivel la ley identifica los momentos de su actuación?	100	100	75	75	87.50

12. ¿La ley señalan su vigencia?	100	100	100	100	100
13. ¿En qué grado se identifican aspectos de negociación política para su elaboración?	50	75	75	75	68.75
14. ¿Se identifican elementos de consulta ciudadana para la creación de la ley?	0	0	0	0	0.00
Índice prelegislativo para la evaluación					63.84
Etapa legislativa					
15. ¿En qué nivel la ley identifica los antecedentes de la materia o tema que regulará?	0	0	0	25	6.25
16. ¿En qué grado la ley establece relación con los demás niveles de gobierno (estatales y municipales)?	100	100	100	100	100
17. ¿La ley se coordina con las demás leyes de su ámbito?	100	100	100	100	100
18. ¿Se identifica la formulación de mecanismos de opinión (pública o privada) para la elaboración de la ley?	0	0	0	0	0
19. ¿Existen un marco legal que regule la creación de la nueva ley?	100	100	100	100	100
20. ¿La ley prevé supuestos de conflicto para su redacción?	0	0	0	0	0
21. ¿En qué nivel la ley cumple con los principios de coherencia, completitud e independencia?	100	75	75	100	87.5
22. ¿La ley identifica el diseño de procesos para la ejecución de la misma?	25	75	75	100	68.75
23. ¿La ley determina sus alcances y límites?	50	25	25	50	37.5
24. ¿La ley determina sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones (administración federal y locales, grupos de interés, etc.)?	0	0	0	25	6.25

EL PROCESO DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA PARA LA EVALUACIÓN

25. ¿La ley establece las necesidades de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.)?	100	100	100	100	100
26. ¿La ley identifica claramente las organizaciones gubernamentales sujetas al cumplimiento de la misma?	100	100	100	100	100
27. ¿La ley establece claramente sanciones?	50	75	100	50	68.75
28. ¿La ley establece la creación de organizaciones para hacer cumplirla?	100	50	75	50	68.75
29. ¿Se identifica la publicación de la ley?	100	100	100	100	100
Índice legislativo para la evaluación					<b>62.92</b>
<b>Etapa poslegislativa</b>					
30. ¿En qué medida se han cumplido los objetivos para los cuales fue creada la ley?	100	100	75	75	87.5
31. ¿La ley puede consultarse fácilmente?	75	75	75	75	75
32. ¿En qué nivel la ley establece líneas de seguimiento y monitoreo?	50	50	50	50	50
33. ¿En qué grado la ley se ha instalado en los sistemas social, jurídico, político y económico?	75	100	75	100	87.5
34. ¿En qué grado la ley recoge las opiniones de las autoridades que se encargan de su aplicación?	25	0	0	25	12.5
35. ¿Se identifican en la ley elementos que hayan permitido su rediseño y/o modificación?	100	100	100	100	100
Índice poslegislativo para la evaluación					<b>68.75</b>
<b>Índice del proceso legislativo para la evaluación de políticas y programas públicos</b>					<b>65.17</b>

Fuente: Elaboración propia.

*Etapa prelegislativa*

El índice de la etapa prelegislativa para la evaluación de políticas y programas públicos es de 63.84, ello la coloca en un nivel aceptable en la escala propuesta. Esto significa que cumple con la mayoría de los elementos en esta fase (figura 2).

Figura 2. Clasificación de índice prelegislativo para la evaluación

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
Nivel muy Bajo		Nivel bajo		Nivel regular		Nivel aceptable		Nivel satisfactorio	

Fuente: Elaboración propia.

Algunos elementos relevantes que contribuyen son los siguientes: las leyes que regulan la evaluación identifican claramente los actores involucrados, señalan las conductas y aspectos que desea regular y establece de manera clara los objetivos que persigue.

Sin embargo, se observa que al índice prelegislativo para la evaluación le hace falta 36.16 (63.84-100). Ello se explica porque las leyes en esta materia plantean muy poco la problemática que atenderá, no se identifican elementos de un diagnóstico de la problemática que regulará la nueva ley, no identifica los perjuicios si no se crea o modifica la ley. Además, no es posible conocer ampliamente el contexto (político, social, económico y jurídico) en el que se sitúa el problema. Asimismo, no se identifican elementos de consulta ciudadana para la creación de las leyes para la evaluación.

*Etapa legislativa*

El índice de la etapa legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos sigue un patrón similar a la etapa anterior, al mostrar un valor de 62.92. Esto coloca a esta fase en un nivel aceptable. De igual manera, se interpreta que cumple apenas con la mayoría de los elementos incorporados en la fase prelegislativa (figura 3).

Figura 3. Clasificación de índice legislativo para la evaluación

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
---	----	----	----	----	----	----	----	----	-----

Nivel muy Bajo	Nivel bajo	Nivel regular	Nivel aceptable	Nivel satisfactorio
----------------	------------	---------------	-----------------	---------------------

Fuente: Elaboración propia.

Algunos de los elementos que contribuyen tienen que ver con la identificación en las leyes de su relación con los demás niveles de gobierno (estatales y municipales), su coordinación con las otras leyes en materia de evaluación, establecen las necesidades de recursos (financieros, humanos, materiales, etc.) para poder ejecutarla debidamente, e identifican claramente las organizaciones gubernamentales que son sujetas para hacerlas cumplir.

Por otro lado, falta un 37.08 para que el índice llegue a 100, lo que se explica por deficiencias e insuficiencias en las leyes que regulan la evaluación, en las cuales no se observan mecanismos de opinión (pública o privada) para la elaboración de la ley. Además, las leyes no determinan sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones (administración federal y locales, grupos de interés, etcétera).

#### *Etapa poslegislativa*

La etapa poslegislativa para la evaluación de políticas y programas públicos muestra un índice de 68.75. Ello coloca a esta fase ligeramente por encima de las otras dos etapas, pero aún se sigue manteniendo en un nivel aceptable, por lo que se interpreta también que cumple con la mayoría de los elementos (figura 4).

Figura 4. Clasificación de índice poslegislativo para la evaluación

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
Nivel muy Bajo		Nivel bajo		Nivel regular		Nivel aceptable		Nivel satisfactorio	

Fuente: Elaboración propia.

Son dos elementos fundamentales que contribuyen: por un lado, se identifica que las leyes se han instalado en los sistemas social, jurídico, político y económico. En lo social, porque la evaluación representa un ejercicio al examinar los programas sociales. En lo jurídico, ya que se ha implantado una serie de normativas que fortalecen la práctica de la evaluación. En lo político, en tanto instrumento para la rendición de

cuentas y legitimación del ejercicio público. En lo económico, ya que contribuye a la realización de las actividades económicas del país y su vínculo con otras legislaciones afines (Coneval, 2019: 53-57), como la Ley de Economía Social y Solidaria, Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica o Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

Por otro lado, las leyes –en general– han cumplido los objetivos para los cuales fueron creadas. Esto reviste suma relevancia, ya que es la materialización misma de las leyes en instrumentos, instancias y/o herramientas para fortalecer el ejercicio de la evaluación. Esto se observa a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, que ordena la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo que además de elaborar estimaciones de la pobreza en México, es el encargado de coordinar el proceso de evaluación de los distintos programas gubernamentales. Derivado de ello, en el año 2007 se publicaron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, mismos que establecen como obligatoriedad publicar el Programa Anual de Evaluación (PAE).

En el 2008 se da un nuevo impulso con la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el presupuesto basado en resultados (PbR), el cual tiene por objeto vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas de los programas presupuestarios y del desempeño institucional. Ese mismo año se publica el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Y finalmente la inclusión del ejercicio de la evaluación en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

### *Proceso de producción legislativa para la elaboración de políticas y programas públicos*

El índice del proceso de producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos es de 65.17 (figura 5). Ello lo ubica en un nivel aceptable. La creación de leyes en México para la evaluación, en lo general, cuentan con la mayoría de los elementos considerados

en la teoría, en todas las fases o etapas, ya que todas califican en un nivel aceptable: etapa prelegislativa (63.84), etapa legislativa (62.92) y etapa poslegislativa (68.75).

Figura 5. Clasificación de índice del proceso de producción legislativa para evaluación

0	19	20	39	40	59	60	79	80	100
Nivel muy Bajo		Nivel bajo		Nivel regular		Nivel aceptable		Nivel satisfactorio	

Fuente: Elaboración propia.

El índice del proceso muestra un déficit de 37.83 para que llegue a 100, este faltante es explicado por deficiencias o incluso ausencia total de elementos considerados en la teoría en cada una de las etapas de la creación leyes que regulan la evaluación. Destaca que en la fase prelegislativa no se identifican elementos de un diagnóstico de la problemática que atenderá la nueva ley; en la etapa legislativa las leyes no determinan sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones y/o grupos, y en la fase poslegislativa recoge en un nivel muy bajo las opiniones de las autoridades que se encargan de su aplicación.

### Conclusiones

El objetivo del presente trabajo fue determinar el nivel del proceso de producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos en México. Para ello, se estableció que el proceso de creación de leyes para la evaluación se ciñe a tres fases: prelegislativa, legislativa y poslegislativa.

La fase prelegislativa muestra un índice de 63.84. Si bien el resultado es aceptable, carece de un diagnóstico claro de la problemática que atenderá la nueva ley, no identifica los perjuicios si no se crea la ley y no se identifican elementos de consulta ciudadana para la creación de leyes para la evaluación.

La etapa legislativa arrojó un índice de 62.92, ya que se observan elementos que no abonan en esta fase, tales como ausencia de mecanismos de opinión (pública o privada) para elaborar las leyes,

además no determinan sus posibles afectaciones sobre diferentes organizaciones (administración federal y locales, grupos de interés, etcétera.).

La fase poslegislativa alcanzó un índice de 68.75, pues los resultados de la aplicación de las leyes de evaluación se clasifican en un nivel aceptable, debido a la generación de instrumentos y otros mecanismos institucionales, sobre todo en las últimas dos décadas. Pese a ello, se toma muy poco en cuenta las opiniones de las autoridades que se encargan de su aplicación.

El índice global del proceso es de 65.17, esto indica que la producción legislativa para la evaluación de políticas y programas públicos en México cuenta con la mayoría de los elementos considerados en la teoría, ya que en todas las fases o etapas logran un nivel aceptable. Sin embargo, persisten deficiencias e insuficiencias que deben considerarse para fortalecer la institucionalización de la evaluación como un ejercicio que abone a las políticas públicas.

Otro elemento que lo ratifica en este trabajo es la Técnica de Jerarquización Analítica, de la cual se obtiene que la importancia relativa para cada una de las variables es la siguiente: etapa prelegislativa, 45.67%; etapa legislativa, 38.07% y etapa poslegislativa, 16.26%. Mientras que los objetivos específicos tienen la siguiente relevancia: elaboración, 60%; implementación, 20% y seguimiento, 20%.

Las etapas de mayor relevancia o peso jerárquico para la evaluación son las variables: prelegislativa (45.67%) y legislativa (38.07%), lo que se explica porque si bien la actividad de la evaluación es importante en la gestión pública, no puede llevarse a cabo sin algún respaldo y justificación que la guíe, oriente y regule. En esto aplica la frase frecuentemente mencionada en el ámbito del derecho legislativo: “Dentro de la ley todo, fuera de la ley nada”<sup>2</sup>. El ejercicio de la evaluación no es la excepción, pues a pesar de que décadas atrás se habían hecho esfuerzos para efectuar esta práctica en los espacios gubernamentales, no fue sino hace apenas dos decenios que empezó un fuerte impulso a la evaluación de políticas y programas en México, producto de la implantación y desarrollo de un sistema legislativo robusto para dar certidumbre y respaldo a su actuar.

2 En la literatura, frecuentemente se atribuye a Juan Domingo Perón.

El escenario que prevalece en México acerca de la creación de leyes para la evaluación de las políticas y programas públicos es alentador. Producto de ello son los esfuerzos que se han realizado en las dos últimas décadas y que por años estuvo postergada. Se reconoce el esfuerzo de los poderes legislativo y ejecutivo para la creación de un marco institucional como pilar fundamental de la democracia en el país. Pero al mismo tiempo se reconocen las deficiencias e insuficiencias del proceso en esta materia, las cuales deben ser atendidas y consideradas para fomentar y fortalecer este marco institucional.

Para esto es importante entender que las instituciones no sólo son resultado de un proceso técnico-jurídico, sino también conllevan la carga de un proceso político, el cual implica lucha de intereses (de todo tipo) de las personas o grupos que inciden en las etapas del proceso legislativo. Incluso, en muchas ocasiones la carga del proceso político -a veces conflictivo- es mucho mayor al de la mera técnica del proceso legislativo, ello hace que sea aún más complejo.

El presente trabajo representa una aproximación a identificar el contexto que prevalece en torno a cada una de las etapas del proceso de producción legislativa y del proceso mismo, colocando en el centro la relevancia que reviste en la actualidad la institucionalización del ejercicio de la evaluación en el ámbito gubernamental. Pero al mismo tiempo se reconoce la complejidad de las instituciones, por lo que este trabajo sugiere pautas de análisis del proceso de producción legislativa, tomando como caso la evaluación de políticas y programas públicos, debido a la importancia de este ejercicio en los últimos años en el país. Futuros estudios podrían profundizar en el estudio de las instituciones desde otros enfoques o perspectivas, por ejemplo, su abordaje en otros sectores, incorporando instituciones informales, agregar otras variables, o bien su análisis en los ámbitos estatal o municipal.

No obstante, se sostiene que el presente estudio constituye un aporte al acervo de la legislación y, de manera particular, a la creación de leyes en el campo de la evaluación. También para los tomadores de decisiones en el ámbito público, para el espacio académico y estudiosos de la legislación en materia de evaluación de políticas públicas. igual para la sociedad en general, ya que permite visibilizar el quehacer

de los poderes constitucionales que rigen este país, en este caso el ejecutivo y el legislativo.

### **Referencias bibliográficas**

- Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid, España: Ministerio de política territorial y administración pública.
- Arellano, D. y Lepore, W. (2009). Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea. *Gestión y Política Pública*, 18(2), 253-305.
- Atienza, M. (1989). Contribución para una teoría de la legislación. Tercer Congreso de la Federación de Asociaciones de Sociología del Estado Español, San Sebastián, 28 de septiembre al 1 de octubre.
- Ayala, J. (2000). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Porrúa.
- Barragán, J. (1994). *Cómo se hacen las leyes*. Venezuela: Planeta.
- Gallegos, M. *Elaboración de leyes Proyectos e iniciativas legislativas*. Zacatecas, México: Poder Legislativo del Estado de Zacatecas LXI Legislatura.
- García, E. (2002). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- Garde, A. (2006). La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. *Auditoría Pública*, 39, 17-26.
- Castro, L. (2010). El proceso de producción legislativa, propuesta de mecanismos para incorporar la pluralidad al congreso mexicano. Tesis de posgrado en la Escuela de graduados en administración pública y política pública del ITESM.
- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos, estado del arte*. México: UAM Xochimilco.
- Cardozo, M. (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. México: UAM-Xochimilco.
- Chacón, A. (2007). Las condiciones de validez de las limitaciones o restricciones legislativas y la racionalidad de la ley, en J. Casal, A. Arismendi y C. Carrillo (Coords.), *Tendencias actuales del Derecho constitucional: homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, tomo II.

- Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). *Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México*. CONEVAL: México.
- Fino, L. (2015). Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas en Venezuela: ¿Acercamiento o distanciamiento?, en G. Pérez y C. Maldonado (Eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (pp. 367-394). México: CIDE.
- Garita, A., Mena, J., Montaña, L. y López, M. (s.f.). *Proceso Legislativo y Reforma Constitucional*. México: Senado de la Republica.
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Segunda edición. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.
- Gris, P. (2012). La Evaluación de Políticas Públicas como Instrumento para la Rendición de Cuentas, en Auditoría Superior de Fiscalización de México (Comp.) *Undécimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas* (pp. 187-207). México: ASF.
- González, J. (2010). La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana, en J. L. Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México, Políticas públicas*. Vol. XIII. (pp. 143-178). México, D.F: El Colegio de México.
- Hernández, A. (2011). Derecho procesal legislativo versus técnica legislativa. Hacia la construcción de un nuevo paradigma en la ciencia del Derecho, en R. López, F. Rivas, A. Hernández y A. Sainez (Coords.), *Estrategia y practica parlamentaria en un congreso plural* (pp. 539-632). México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la Republica-LXI Legislatura.
- Hurtado, A. (2011). El proceso legislativo como instrumento idóneo para el fortalecimiento del Poder Legislativo. El caso del Estado de México, en R. López, F. Rivas, A. Hernández y A. Sainez (Coords.), *Estrategia y practica parlamentaria en un congreso plural* (pp.

- 581-595). México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la Republica-LXI Legislatura.
- Jaime, F., Daufor, G., Martín, A. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Johnson, R. y Kuby, P. (2012). *Estadística elemental*. México, D.F.: Cengage Learning Editores.
- Mejía, J. (2006). La evaluación en el ámbito gubernamental: análisis de la experiencia mexicana y propuestas para la situación actual. *Buen Gobierno*, 1, 110-132.
- Mercado, E. (1991). *Técnicas para la toma de decisiones*. México: Limosa.
- Navarro, A. (2014). *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en México y la autonomía del Coneval*. México: Instituto Belisario Domínguez-Dirección General de Análisis Legislativo.
- North, D. (2000). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, F. y Trejo, O. (2005). *El Procedimiento Legislativo Mexicano*. México, D.F.: Editorial SISTA.
- Pérez, G. y Maldonado, C. (2015). Conclusiones: Desarrollo, innovación y práctica: La institucionalización reciente de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina, en G. Pérez y C. Maldonado (Eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (pp. 395-419). México: CIDE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de planificación, Seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York: PNUD.
- Rodríguez, R. (2000). El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional. *Isonomía*, 13, 191-204.
- Salcedo, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. México: Ed. Siglo XXI.
- Torrejón, L. y Rodríguez, J. (2016). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas. Un enfoque para América Latina*. España: Instituto de estudios fiscales.

Vargas, J. (2008). Teoría institucional y neo institucional en la administración internacional de las organizaciones. *Revista Científica Visión de Futuro*, 10 (2), 139-157.

## Anexo 1. Jerarquización de las variables con el Algoritmo de Saaty

Tabla 7. Escala de calificación de las alternativas

Intensidad de la importancia	Definición	Explicación
1	Igual importancia	Dos actividades contribuyen igualmente al objetivo
3	Importancia moderada	La experiencia y el juicio están moderadamente a favor de una actividad sobre la otra
5	Importancia fuerte	La experiencia y el juicio están fuertemente a favor de una actividad sobre la otra
7	Importancia muy fuerte	Una actividad está muy fuertemente favorecida y su dominio ha sido demostrado en la práctica
9	Importancia extrema	Es máxima la importancia de una actividad sobre la otra
2,4,6,8	Valores intermedios entre dos juicios contiguos	Cuando un término medio es necesario
Recíproco de los números de arriba	Si al elemento <i>i</i> le fue asignado alguno de los números de arriba al compararse con el elemento <i>j</i> , entonces <i>j</i> tiene el valor recíproco cuando se compara con el elemento <i>i</i>	

Fuente: Mercado (1991: 89).

Tabla 8. Definición de objetivos específicos y alternativas

Alternativas y objetivos	Simbología
Prelegislativa	A1
Legislativa	A2
Poslegislativa	A3
Elaboración	O1
Implementación	O2
Seguimiento	O3

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Calificación de alternativas y objetivos específicos

<b>Elaboración</b>																																							
1	1	5	5	1.7100	45.4545	A1																																	
1.0000	1	5	5	1.7100	45.4545	A2																																	
0.2	0.2	1	0.04	0.3420	9.0909	A3																																	
				<b>3.7619</b>	<b>100</b>																																		
<b>Implementación</b>																																							
1	1	3	3	1.4422	45.9958	A1																																	
1	1	1	1	1.0000	31.8917	A2																																	
0.33333333	1	1	0.33333333	0.6934	22.1125	A3																																	
				<b>3.1356</b>	<b>100</b>																																		
<b>Seguimiento</b>																																							
1	3	1	3.0000	1.4422	45.9958	A1																																	
0.33333333	1	1	0.3333	0.6934	22.1125	A2																																	
1	1	1	1.0000	1.0000	31.8917	A3																																	
				<b>3.1356</b>	<b>100</b>																																		
<b>Objetivos específicos</b>																																							
1	3	3	9.0000	2.0801	60.0000	O1																																	
0.33333333	1	1	0.33333333	0.6934	20.0000	O2																																	
0.33333333	1	1	0.3333	0.6934	20.0000	O3																																	
				<b>3.4668</b>	<b>100</b>																																		
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%;">45.4545</td> <td style="width: 25%;">46.00</td> <td style="width: 25%;">46.00</td> <td rowspan="3" style="vertical-align: middle; text-align: center;">X</td> <td style="width: 25%;">60.00</td> <td rowspan="3" style="vertical-align: middle; text-align: center;">=</td> <td style="width: 25%;">4567.10507</td> <td rowspan="3" style="vertical-align: middle; text-align: center;">=</td> <td style="width: 25%;">45.67</td> <td rowspan="3" style="vertical-align: middle; text-align: center;">A1</td> </tr> <tr> <td>45.4545</td> <td>31.89</td> <td>22.11</td> <td>20.00</td> <td>3807.35654</td> <td>38.07</td> <td>A2</td> </tr> <tr> <td>9.0909</td> <td>22.11</td> <td>31.89</td> <td>20.00</td> <td>1625.53838</td> <td>16.26</td> <td>A3</td> </tr> <tr> <td colspan="3"></td> <td></td> <td style="text-align: center;"><b>10000</b></td> <td></td> <td style="text-align: center;"><b>100.00</b></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>							45.4545	46.00	46.00	X	60.00	=	4567.10507	=	45.67	A1	45.4545	31.89	22.11	20.00	3807.35654	38.07	A2	9.0909	22.11	31.89	20.00	1625.53838	16.26	A3					<b>10000</b>		<b>100.00</b>		
45.4545	46.00	46.00	X	60.00	=	4567.10507	=	45.67	A1																														
45.4545	31.89	22.11		20.00		3807.35654		38.07			A2																												
9.0909	22.11	31.89		20.00		1625.53838		16.26		A3																													
				<b>10000</b>		<b>100.00</b>																																	

Tabla 10. Determinación de la relevancia relativa y global de las alternativas

<b>Elaboración</b>			
Variables	Calificación	Variables	Calificación
A1-A2	1	A2-A3	5
A1-A3	5		
<b>Implementación</b>			
Variables	Calificación	Variables	Calificación
A1-A2	1	A2-A3	1
A1-A3	3		
<b>Seguimiento</b>			
Variables	Calificación	Variables	Calificación

A1-A2	3	A2-A3	1
A1-A3	1		
<b>Objetivos específicos</b>			
Objetivos	Calificación	Variable	Calificación
O1-O2	3	O2-O3	1
O1-O3	3		

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado (1991).