

El uso de evidencia documental en la formulación de iniciativas de ley: el caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados

Using Documentary Evidence in the Drafting of Legislative Bills: The Case of the Commission for Social Development of the Chamber of Deputies

Perla Carolina Gris-Legorreta*

Recibido el 3 de julio de 2015
Aceptado el 18 de febrero de 2016

RESUMEN

El artículo analiza el uso de evidencia proveniente de distintas fuentes como un insumo para fundamentar las iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados en México. En un ambiente altamente politizado como es el ámbito legislativo, la incorporación de instrumentos de monitoreo, evaluación y auditoría representan herramientas útiles no sólo para el desarrollo de iniciativas y propuestas de ley, sino también para informar y enriquecer el debate, en un contexto donde sistemáticamente convergen distintas ideologías. La hipótesis propuesta establece que el uso de evidencia es aún un recurso subutilizado en el trabajo legislativo en México. A través de un estudio de caso se analizan las principales fuentes de información a las que se alude explícitamente en las iniciativas de ley presentadas ante la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados durante las LX, LXI y LXII legislaturas. El hallazgo más relevante

ABSTRACT

This article considers the use of evidence coming from a variety of sources to substantiate bills introduced before the Chamber of Deputies. The Legislative, as a highly politicized arena, can rely on monitoring, evaluation and auditing tools not only for drafting initiatives, but also to inform and enrich the debate in a context where different ideologies converge systematically. This work suggests that the use of evidence is still an underutilized resource in Mexican legislative work. The main sources of information used in bills submitted to the Commission for Social Development at the Chamber of Deputies during the 60th, 61st and 62nd Legislatures are evaluated based on a case study. The most significant finding reveals that although evidences have been increasingly used in the legislative work, there is still significant potential for exploiting evidences from sources of a different nature, particularly those produced

* Coordinación Nacional de PROSPERA, Programa de Inclusión Social (México). Correo electrónico: <pcgl28@gmail.com>.

9. Se revisaron las 35 iniciativas de ley de la muestra y fueron identificadas las fuentes de información a las que explícitamente aludieron los legisladores en el texto.
10. Es importante señalar que, debido a que la presente investigación pretende enfatizar el efecto de la información que genera el Coneval en la labor legislativa específica de la Comisión de Desarrollo Social, la información identificada en las iniciativas de ley que fue provista por dicho organismo se consideró como una categoría distinta a la generada por las dependencias y entidades de la APF.
11. Así, las fuentes de información que considera este análisis fueron agrupadas en ocho categorías, considerando su origen: a) fuentes bibliográficas, b) prensa, c) universidades y centros de investigación, d) organismos internacionales, e) organizaciones no gubernamentales, f) organismos autónomos nacionales (por ejemplo, el INEGI), g) dependencias y entidades de la APF, y h) Coneval (dividida en información sobre medición de pobreza e información sobre evaluación de programas).

muestra que aun cuando el uso de evidencia se ha incrementado en el trabajo legislativo, existe todavía un importante potencial para la explotación de fuentes de evidencia de distinta naturaleza, particularmente información generada por las propias instancias vinculadas a la Cámara, como son la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los centros de estudio.

Palabras clave: trabajo legislativo; iniciativa de ley; Cámara de Diputados; auditoría; Comisión de Desarrollo Social.

by agencies linked to the Chamber of Deputies, including the Superior Audit Office and the legislative studies centers.

Keywords: legislative work; legislative bills; Chamber of Deputies; audit; Commission for Social Development.

Introducción

El trabajo legislativo conlleva la realización sistemática de actividades políticas y técnicas que demandan de los legisladores y sus equipos de trabajo el desarrollo de habilidades que contribuyan a facilitar sus tareas. Un elemento importante del trabajo legislativo es la formulación de iniciativas de ley dirigidas a la atención de problemas públicos. Estas iniciativas no sólo deben considerar los valores políticos que el legislador y su partido representan, sino también evidencia robusta y objetiva acerca de los problemas existentes y alternativas de solución que sustenten la creación y modificación de los instrumentos legales del Estado.

La tarea de los legisladores se basa fundamentalmente en la capacidad de argumentación, persuasión y negociación para generar consensos que a la larga se convertirán en leyes, políticas y programas públicos. En un contexto de pluralidad donde conviven distintos valores, ideas y posiciones políticas, la evidencia empírica y documental representa un insumo que permite identificar problemas, comprender la naturaleza de la dinámica social, reconocer la necesidad de injerencia legislativa en los asuntos públicos, generar argumentos que contribuyan al debate público, facilitar la toma de decisiones informada, objetiva y consensada, así como promover el debate y la negociación con actores públicos y privados de intereses divergentes. Esto se vincula de manera directa con los procesos mediante los cuales los distintos actores, en este caso el Poder Legislativo, forman su agenda. El marco institucional en el cual se gesta esta agenda invariablemente afectará las negociaciones y los arreglos que se produzcan e inclusive los mecanismos que se utilizarán para participar en esta dinámica (Casar y Maldonado, 2008).

La información proveniente del monitoreo, evaluación y auditoría públicos se ha incrementado al interior del sector público durante los últimos años. De manera particular, en

el ámbito del Poder Ejecutivo, los hallazgos derivados de estos instrumentos se han convertido en un insumo importante para la toma de decisiones y el debate público sobre las oportunidades de mejora y retroalimentación de las políticas públicas. La promoción de sistemas de monitoreo y evaluación ha permitido establecer vías de retroalimentación efectivas. Sin embargo, el análisis del uso de evidencia empírica y científica para la construcción de la agenda pública, así como sus implicaciones prácticas en los procesos gubernamentales en el ámbito legislativo, constituyen temas relevantes en el estudio de los asuntos públicos y no han sido propiamente abordados en la agenda científica actual.

El presente artículo tiene como propósito contribuir al debate en torno a la manera en la que el Poder Legislativo mexicano utiliza la información derivada de distintas fuentes para fundamentar las iniciativas de ley en la Cámara de Diputados. La hipótesis propuesta es que el uso de evidencia en el trabajo legislativo constituye aún un recurso subutilizado. El artículo exhibe un análisis muestral de iniciativas de ley presentadas ante la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados durante las LX, LXI y LXII legislaturas, en las cuales se identificaron las principales fuentes de información a las que se alude explícitamente. La descripción y el análisis de la presente investigación permiten realizar inferencias respecto del uso de la información generada a través de distintos medios (evaluación, auditoría y estudios independientes, entre otros) para la construcción de argumentos que sustenten la creación de iniciativas de ley. Con base en lo anterior, es posible observar que, si bien el uso de evidencia en el ámbito legislativo se ha incrementado de manera paulatina, sigue siendo modesto en relación con su beneficio potencial para robustecer las tareas legislativas.

El documento está conformado por cuatro apartados. Primero se presenta una revisión teórica del uso de evidencia dentro del proceso de políticas públicas y, específicamente, en el trabajo legislativo. Posteriormente se describe el análisis de las iniciativas y los hallazgos obtenidos a partir de este proceso, en términos de las fuentes de información identificadas. El tercer apartado discute el uso de evidencia en el trabajo legislativo, con base en el estudio de caso. Finalmente, se presentan las conclusiones más relevantes de la investigación.

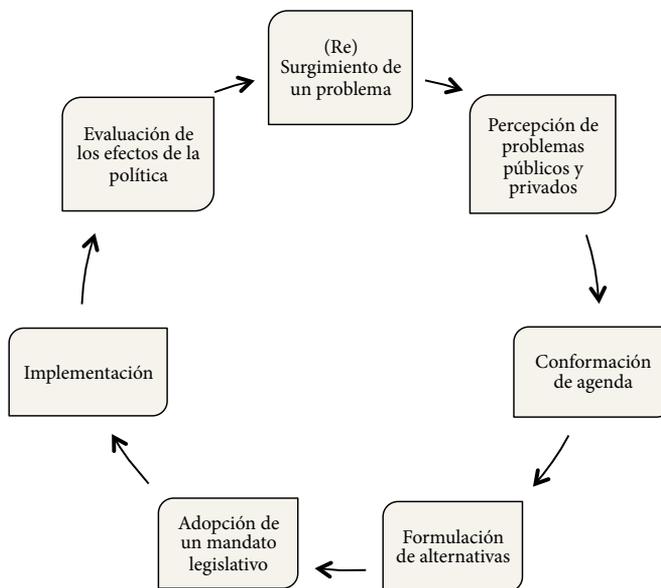
Marco teórico. Evidencia y políticas públicas

La política pública, entendida como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Mèny y Thoening, 1992: 89), demanda la valoración sistemática de su efectividad, con el propósito de contribuir a la toma de decisiones. La complejidad inherente a las políticas públicas implica que, al menos de manera teórica, se conceptualice este proceso como un conjunto de etapas que permitan dilucidar

las decisiones y acciones que tienen lugar durante su elaboración (Lasswell, 1970; Parsons, 1995; Bardach, 2008).

De acuerdo con Knoepfel *et al.* (2011), el proceso de políticas públicas comienza con la identificación de una situación problemática que requiere el uso del poder público del Estado para su resolución. La construcción del problema, en sociedades democráticas y plurales, será la síntesis de las percepciones, ideas y valores de distintos actores públicos y privados. Por definición, las políticas públicas son resultado de un ejercicio democrático de discusión y consenso públicos. Posteriormente, la situación problemática se incluye en la agenda pública, donde coexisten distintos problemas públicos que son priorizados con base en factores técnicos o políticos. Establecer alternativas de solución también implica un debate público y la utilización de información oficial y académica relativa a experiencias similares en otros contextos. Es indispensable señalar que las políticas públicas deben diseñarse considerando el marco normativo en el que se desarrollen. En la siguiente etapa, las organizaciones del Estado serán las encargadas de implementar estas decisiones. Finalmente, las políticas públicas deben ser evaluadas y la información resultante retroalimentar el proceso. Si bien en la práctica el proceso no ocurre en forma secuencial, este modelo teórico permite dividir un procedimiento complejo en etapas secuenciales, para facilitar su análisis.

Figura 1
El proceso de las políticas públicas



Fuente: Knoepfel *et al.* (2011).

El uso de evidencia dentro del proceso de políticas públicas cobra importancia durante los últimos años debido a su contribución en distintas áreas (Sutcliffe y Court, 2005; Taylor, 2005; Bogenschneider y Corbett, 2010). En la presente investigación, evidencia se refiere al “conjunto de hechos o información disponible que indica que una creencia o tesis es verdadera o válida” (*Oxford Dictionaries*, 2014), es considerada “información seleccionada de entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio en particular de la verdad o falsedad de una afirmación” (Majone, 2005: 45).

Lo anterior permite entender la manera en la cual, a partir de información y datos derivados de un proceso de investigación, es posible construir argumentos para que los actores que participan en el debate público puedan persuadir a otros acerca de la adopción de una idea. La recolección y el análisis de información son útiles en la medida en que los usuarios pueden utilizarla como base para la generación de argumentos que vayan más allá de las convicciones políticas de cada actor. La evidencia, entonces, permite proveer argumentos más difícilmente rebatibles y más persuasivos.

En materia legislativa, el uso de evidencia se ha reconocido como un mecanismo para mejorar la vinculación entre el diseño y la implementación de las políticas públicas. La literatura anglosajona, por ejemplo, alude al concepto de *evidence-based lawmaking* como un mecanismo que permite que la ley:

[...] establezca términos realistas para el desarrollo, dote a la gente y a las comunidades de voz, permita la participación y evalúe el logro de resultados, [favorezca que la ley] sea más específica y se reduzcan las aspiraciones demasiado ambiciosas para introducir cambios radicales en el sistema existente pero que fallan en generar un impacto real (Mousmouti y Crispi, 2015: 261).

Las evaluaciones de políticas y programas públicos constituyen, por tanto, uno de los tipos de evidencia más recurrente para valorar la congruencia entre los postulados jurídicos, la gestión organizacional y los resultados generados dentro del sector público. La evidencia resultante puede incorporarse en los distintos procesos dentro y fuera de la esfera gubernamental; por ejemplo, en el análisis de los costos y beneficios de implementar un programa, en la valoración de sus efectos en la población objetivo o en la viabilidad de incrementar la cobertura presupuestaria de una política (Picciotto, 2005: 134).

La discusión teórica del uso de evidencia es relevante por distintos motivos. Primero, porque mecanismos para la obtención de información acerca de distintas variables de la política pública, como el monitoreo, la evaluación y la auditoría, tienen múltiples aplicaciones dentro del sector público. El desarrollo de enfoques como la evaluación centrada en el uso o *utilization-based evaluation* (Patton, 1986) ha promovido que la evidencia pueda traducirse en mejoras en la política pública o en el fortalecimiento de la toma de decisiones. Segundo, porque la utilidad de la evidencia puede conceptualizarse de distintas formas, por ejemplo:

[...] puede referirse a una acción directa ocurrida como resultado de una evaluación –uso instrumental–; a algo nuevo aprendido acerca de un programa, de sus beneficiarios, de su operación o de sus resultados a partir de la evaluación –uso conceptual–; al aprendizaje resultado de los hallazgos de una evaluación o de la participación en el proceso –uso procedimental– [...] e inclusive en algunos casos, el concepto de uso está asociado a la evaluación como una base racional para justificar la acción –o la inacción– o posiciones preconcebidas –uso simbólico (Henry y Mark, 2003: 294).

A partir de múltiples métodos, la evaluación provee información de distinta naturaleza cuyo uso le permite convertirse en evidencia para distintos fines. La utilidad de dicha evidencia está definida por el actor que la retoma con un propósito en particular. Un punto importante en la discusión es que la realización de evaluaciones a cualquier nivel –política, programa, organización– conlleva la aplicación de recursos materiales, financieros y humanos cuya erogación sólo puede justificarse a partir de la utilidad de la información generada. Si la evaluación no es útil para alguien, entonces se convierte en un ejercicio estéril para el cual se emplean recursos que pudieron destinarse a otra actividad. Aunque no es posible garantizar *de facto* la utilidad de la evaluación, existen algunos factores que pueden coadyuvar a que se dé una mejor integración entre la evidencia y el proceso de políticas públicas. De acuerdo con Lawrenz, Gullickson y Toal (2007), aspectos como la identificación de los usuarios potenciales, la selección y el alcance de la información, su claridad y el impacto de la evaluación pueden promover el uso de la evidencia en el proceso de políticas públicas (tabla 1). Aun cuando la teoría se centra principalmente en evidencia generada durante la evaluación, esta discusión es relevante para recabar información proveniente de otras fuentes cuya aplicación es posible dentro del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas.

Tabla 1
Factores que afectan el uso de evidencia en el proceso de políticas públicas

Factores	Identificación de usuarios potenciales
	Selección y alcance de la información
	Claridad de la información y acceso oportuno
	Posible impacto en el proceso de políticas públicas

Fuente: elaboración propia, con base en Lawrenz, Gullickson y Toal (2007).

En cuanto a la identificación de usuarios potenciales, Grasso (2003) señala que la desconexión entre quienes producen la información y las necesidades de los usuarios puede

afectar su uso. Si la información es generada sin considerar a la audiencia, existirán pocas probabilidades de que ésta se utilice como evidencia. Esto no es menor, dado que el desarrollo de evaluaciones y auditorías para la obtención de evidencia constituye una política en sí misma. En México, por ejemplo, tanto el Ejecutivo como el Legislativo cuentan con órganos diseñados para este propósito. Su funcionamiento implica la erogación de recursos y el seguimiento de un programa de trabajo establecido con este fin. Por tanto, se espera que la consecución de dichas actividades tenga un efecto observable. Lo anterior significa que las evaluaciones coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se traduzcan en mejoras para los programas de la Administración Pública Federal (APF), al igual que las actividades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) permitan, por ejemplo, la detección de desviaciones en el ejercicio del gasto público.

Respecto del alcance de la información, la evidencia puede abarcar una amplia gama de elementos acerca de las políticas y programas públicos. Por ejemplo, la relación entre la evidencia y la rendición de cuentas es un aspecto trascendente. El cumplimiento de metas y la identificación de resultados son indispensables dentro de un sistema de rendición de cuentas, el cual ha cobrado importancia debido al incremento de las demandas sociales por mayor transparencia y de evidencia sobre la efectividad gubernamental (De Lancer, 2006). Esta situación inevitablemente obliga a los distintos actores dentro de la esfera pública a reunir elementos que puedan sustentar sus decisiones y acciones, así como a aquéllos encargados de exigir cuentas –el Poder Legislativo, por ejemplo– para que consideren la información disponible.

Por otro lado, la generación de información oportuna es otro de los aspectos que condicionan su uso. De acuerdo con Boyer y Langbein (1991), este factor tiene un peso considerable en la utilidad. Por ejemplo, en el caso de la información generada a partir del trabajo de la ASF, existe un desfase en la publicación del informe de la cuenta pública, lo cual limita el uso de esta información en el trabajo legislativo. Si bien este asunto se desarrolla con mayor detalle en el apartado analítico, es importante tener en cuenta que la provisión oportuna de evidencia puede también repercutir en la calidad de la misma.

El efecto de la evidencia sobre el proceso de políticas públicas es otro punto que se debe considerar. En este sentido, “una evaluación útil puede definirse como aquella que provee evidencia oportuna y relevante que incrementa la probabilidad de que las decisiones de política mejoren el desempeño de un programa” (Ginsburg y Rhet, 2003: 490). La información generada por una auditoría o una evaluación será útil en la medida en que contribuya a enriquecer el conocimiento existente acerca de una política. Al mismo tiempo, su utilidad está en función del efecto que tiene sobre el proceso de políticas públicas. Por ejemplo, si contribuye a que un funcionario tome decisiones que reduzcan los costos de operación de un programa o si se utiliza como base para la discusión de una ley en el Congreso, entonces su utilidad es perceptible.

Otro elemento importante que puede potenciar su uso es que los usuarios sean parte del proceso de generación de evidencia (Davies, Nutley y Smith, 2000). Si se establecen vínculos de colaboración entre usuarios y productores, es más factible que la evidencia sea considerada válida y se utilice con mayor frecuencia. En el caso de México, una gran parte de la evidencia derivada de la evaluación es gestionada por el Ejecutivo. Si instancias como el Coneval o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) promovieran en estos procesos la participación de los legisladores y de sus equipos de trabajo, probablemente se generarían más incentivos para el uso, partiendo de la premisa básica de que habría un mayor conocimiento acerca de la información existente y de su potencial dentro del trabajo legislativo.

La relación existente entre las decisiones del Ejecutivo y el Legislativo pone de manifiesto la relevancia del uso de evidencia, como señala Valencia:

[...] las políticas públicas están siempre impregnadas de decisiones legislativas –informales o formales– encuadradas en un marco institucional cuyo propósito es influir, modificar, alterar, transformar, regular o incluso construir políticas donde el dominio ya no sea sólo gubernamental (Valencia, 2012: 14).

Lo anterior significa que existe un efecto recíproco derivado de lo que ocurre en ambas arenas. Por ese motivo, la utilidad de la información como evidencia puede explicarse de distintas formas. Leviton y Hughes (1981) identificaron para este propósito cuatro grupos de variables (tabla 2) que afectan el uso tanto de manera positiva (+) como negativa (-), de modo que este modelo permite identificar la congruencia con lo previamente discutido en este apartado.

Así, la evidencia empírica y documental otorga mayor racionalidad a las decisiones de los actores públicos y privados involucrados en el proceso las políticas públicas y ayuda a sustentar y articular sus argumentos. Sin embargo, no es posible abstraer de este proceso –que podría considerarse eminentemente técnico– el factor político. La discusión se centra, entonces, en la compaginación del uso de evidencia empírica y documental y la construcción de argumentos políticos. De esta manera, “el éxito de la evaluación dependerá en gran medida de la capacidad de conciliar la pluralidad de las aspiraciones que promovieron su desarrollo con el deseo de obtener información acerca de la acción pública” (Duran, Eric y Smith, 1995). La siguiente sección aborda con mayor detalle la relación entre el uso de evidencia y el trabajo legislativo.

Tabla 2
 Variables que favorecen o limitan la utilización de evidencia

Variables	a) + Las evaluaciones atienden las necesidades del usuario
	b) Necesidades de los <i>policy makers</i> + Información acerca de la asignación de recursos + Información acerca de la implementación + Información acerca de la efectividad
	c) Necesidades de los operadores + Información acerca de la implementación + Información acerca de la efectividad de algunos elementos del programa + Información acerca de la efectividad en general es menos prioritaria
	d) Oportunidad de la información +/- Probable interacción con el tipo de uso +/- Interacción con la etapa del proceso de políticas + Tiempo disponible para tomar en cuenta la evidencia

Fuente: Leviton y Hughes (1981).

Evidencia y trabajo legislativo

Gran parte de la discusión acerca del uso de la evidencia en el ámbito académico se ha enfocado en el Poder Ejecutivo. En el ámbito legislativo, en cambio, constituye un elemento que ha sido poco analizado. El desarrollo de propuestas, iniciativas, decretos y otros productos legislativos tiene como base distintas fuentes, que los informan y sustentan. La atención de problemas públicos implica que desde el Poder Legislativo se valoren y discutan distintas visiones cuyo resultado final será la promulgación de una ley y cuya implementación recaerá en el ámbito del Ejecutivo.

El uso de la evidencia ha estado fuertemente asociado con la mejora de las políticas públicas desde el ámbito de su ejecución. Algunos ejemplos de cómo puede informar a los tomadores de decisiones dentro del aparato gubernamental son aquellos cambios relacionados con la simplificación de procesos o la reducción de costos en la implementación de un programa, así como la identificación de la población objetivo para determinar el alcance de una política. Sin embargo, la dinámica del ámbito legislativo es distinta y debe tratarse de manera diferenciada. Por una parte, en el Poder Legislativo conviven diversas visiones y concepciones acerca de cómo deben regularse los distintos aspectos de la vida pública. Por otra, la deliberación que tiene lugar en este ámbito se encuentra fuertemente ligada a las

convicciones políticas de cada legislador y partido. A diferencia del ámbito ejecutivo, las legislaturas son espacios cuya naturaleza es predominantemente política. Contrario a lo que sucede dentro de la gestión del Poder Ejecutivo, donde la evidencia tiene usualmente una aplicación operativa, dentro de los congresos o parlamentos su función está más dirigida a informar y sustentar las posiciones políticas de los legisladores. Independientemente de las cuestiones ideológicas de cada legislador o grupo parlamentario, la evidencia puede proveer elementos para argumentar en favor de aquellos asuntos que deseen someterse a discusión y, eventualmente, ser aprobados y concretados en una ley (Bussman, 2008).

La importancia de promover la creación de órganos vinculados con el Poder Legislativo para el monitoreo y evaluación de políticas públicas radica en que estas instancias deben fungir como “los ojos y los oídos de los legisladores [...] esto significa proveer información descriptiva detallada que permita a los legisladores y sus equipos tener una idea clara del funcionamiento de un programa” (Patton, 2002: 199). La toma de decisiones que tiene lugar dentro del Poder Legislativo implica conocer múltiples aspectos acerca de una política o programa, aun cuando esto no puede ser un proceso exhaustivo. Lo anterior demanda que los legisladores cuenten con órganos técnicos encargados de recolectar, sistematizar y analizar información que les permita conocer las características más relevantes de una determinada política o programa y, con base en ello, trabajar en la construcción de argumentos.

De acuerdo con algunos estudios en la materia, el uso de evidencia en el ámbito legislativo es limitado (Pollit, 2013). En términos de la información derivada de los sistemas de evaluación del desempeño, “existe la necesidad de mayores esfuerzos para valorar sistemáticamente la contribución de la medición del desempeño en distintas jurisdicciones y ámbitos de gobierno” (McDavid y Huse, 2012: 22). La conformación del presupuesto, la cual está ligada fuertemente al desarrollo e implementación de la gestión basada en resultados, también permite ilustrar este punto. El propósito de este modelo –promovido por la nueva gestión pública¹ es otorgar mayor racionalidad a las decisiones acerca de la distribución y ejecución del presupuesto, con base en información sobre el desempeño de políticas y programas públicos, la cual puede eventualmente sustentar las decisiones legislativas en torno a la conformación del presupuesto. Sin embargo, esta actividad no puede ni debe ser completamente técnica o política, dado que “requiere ambos tipos de decisiones y atención constante, incluyendo la realización de ajustes no sólo de objetivos, sino de mecanismos de medición y validación” (Pollitt, 2013: 358).

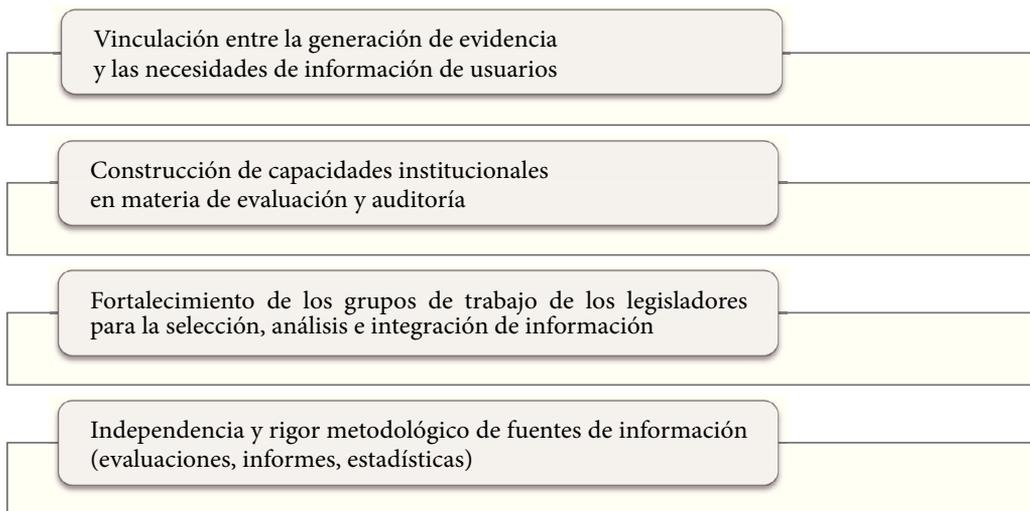
Algunos autores, por ejemplo, Mark y Henry (2004), han identificado como parte de un modelo para promover el uso de la evaluación, el vínculo entre la evidencia y su utilización

¹ La nueva gestión pública es “un conjunto de creencias o ideología [...] surgida en los años 80 entre políticos y sus asesores de países cuyos gobiernos tenían una fuerte tradición de organizar, proveer y gestionar directamente los servicios públicos; [puede conceptualizarse también] como una serie de prácticas observadas en la reforma del sector público” (Dawson y Dargie, 1999: 460).

en las discusiones legislativas, al igual que en el desarrollo de iniciativas de ley. Esto se relaciona principalmente con la capacidad de establecer vínculos directos entre la generación de evidencia y las necesidades de información de los usuarios. Desde el ámbito teórico es perceptible la preocupación por esta desvinculación entre los sistemas de evaluación y auditoría y el ámbito legislativo.

Figura 2

Factores que favorecen el uso de evidencia documental en el ámbito legislativo



Fuente: elaboración propia.

Varone, Jacob y De Winter (2005) señalan que el número de actores involucrados en estos sistemas es relativamente bajo, aunado al hecho de que la rama administrativa controla gran parte del proceso, al tiempo que áreas como el Legislativo están sub-representadas. Esto sugiere que existe poco involucramiento de los actores provenientes del Legislativo en la promoción y el desarrollo de sistemas generadores de información acerca de las políticas públicas que pueda traducirse en evidencia y que es necesaria una postura más activa para hacer explícitas sus necesidades de información y las características de ésta.

El caso de la National Audit Office (NAO) en el Reino Unido ilustra este punto. Es un órgano que tiene por objetivo “escudriñar el gasto público en nombre del Parlamento, contribuyendo a exigir cuentas al gobierno y a la mejora del desempeño y la provisión de servicios” (NAO, 2014). Como un órgano técnico del Parlamento, la NAO produce sistemáticamente informes y estudios relacionados con la verificación de la aplicación correcta de los recursos públicos.

Dicha evidencia es utilizada de manera continua por los *Select Committees* dentro de la Cámara de los Comunes para llevar a cabo sus propias indagatorias acerca de las políticas gubernamentales, además de que se hace continua referencia a esta información durante las audiencias públicas. Así, existe una relación directa entre las actividades realizadas por la NAO y su aplicación dentro del trabajo legislativo de los miembros del Parlamento. Independientemente de las diferencias entre los sistemas políticos, este ejemplo es útil para ilustrar el uso de evidencia como una práctica internalizada.

Por lo anterior, la relación existente entre las necesidades de información de los legisladores y el trabajo de evaluadores y auditores se convierte en un tema prioritario. La utilidad de la evidencia está en función de que resulte relevante y oportuna para los fines del usuario. Se requiere entonces que los legisladores expresen de forma más específica sus necesidades de información:

[...] este proceso puede acortarse y simplificarse considerablemente –aunque no eliminarse– a través del contacto directo entre los equipos de trabajo de los legisladores y las áreas de evaluación, de tal forma que el mandato incorpore áreas de investigación, resultados u objetivos que sean de interés para el Congreso (St. Pierre, 1983: 434).

Así, es imprescindible la construcción de capacidades institucionales en materia de evaluación y auditoría. La cultura organizacional no incorpora *de facto* la idea sobre los beneficios de estas actividades como parte del proceso de políticas públicas. En cambio, existe dentro de las organizaciones una resistencia “natural” a someterse a ejercicios de esta índole. Desde la perspectiva de los órganos legislativos, el tema de la cultura de la evaluación y la auditoría está más vinculado con la promoción del uso de hallazgos y con su integración al trabajo legislativo. En la medida en que los legisladores y sus equipos de trabajo sean conscientes de los beneficios de utilizar información de distintas fuentes para el desarrollo de evidencia para sus propuestas, obtendrán mayor claridad acerca de sus propias necesidades de información y sus características.

Por otro lado, dentro de la investigación en este campo, cierta evidencia surgida de los comités de las legislaturas estatales en Estados Unidos sugiere que “los equipos de trabajo juegan un papel fundamental en seleccionar, valorar y moldear la información utilizada por los legisladores” (Lewis y Ellefson, 1996: 44). La investigación señala que estos grupos de trabajo desempeñan un papel importante en localizar información, acceder a múltiples fuentes, diferenciar entre éstas, integrarlas y organizarlas, así como estructurar las peticiones de información de los legisladores. Este punto no es trivial, puesto que el equipo de trabajo de los legisladores tiene una función crucial para que éstos puedan allegarse información sobre un tema. Considerando que dentro de la agenda legislativa se discuten múltiples y variados asuntos, esto representa un reto en términos del nivel de especialidad de los equipos de trabajo. Dado que es imposible contar con un especialista en cada uno de los posibles

temas de discusión, es importante que quienes forman parte del equipo de trabajo sean capaces de identificar, sistematizar y analizar evidencia proveniente de distintas fuentes, que pueda sustentar las decisiones del legislador.

Dentro de las posibles fuentes de información a las que se tiene acceso, el tema de la credibilidad y la robustez cobra gran importancia. Otras investigaciones relacionadas muestran que la información generada por aquellos evaluadores que los legisladores consideran independientes suele tener mayor impacto en términos de su utilización (Vanlandingham, 2011). De este modo, la independencia de los evaluadores o auditores tiene una relación directa con la credibilidad de la información; por tanto, los legisladores tendrán mayor propensión a utilizar información proveniente de aquellas fuentes que consideren más confiables. Esto es consistente con lo que se mencionó antes sobre el uso de evidencia para la construcción de argumentos. La confiabilidad y robustez de los datos utilizados contribuye a que los argumentos sean más sólidos y estén sustentados no sólo en una posición política, sino también en evidencia comprobable. Lo anterior responde fundamentalmente al reconocimiento de los métodos utilizados. La claridad y transparencia en los procedimientos que dieron lugar a la información permite a los usuarios comprender el alcance de la misma y las posibles limitaciones que presenta.

Asimismo, la promoción del uso de evidencia no es una tarea cuya responsabilidad recaiga únicamente sobre los evaluadores, aunque éstos pueden tener una injerencia importante, al menos en dos aspectos: el primero alude a su capacidad de “favorecer el uso a través de reducir la polarización o modificando la representación de usuarios potenciales para promover su participación” (Contandriopoulos y Brousselle, 2012: 73). Si se incorporan múltiples percepciones es posible reducir las controversias que pudieran surgir acerca del resultado de una evaluación y tener una visión mucho más plural sobre la efectividad de la política, además de que se reducirá la generación de posiciones radicalmente opuestas que sea difícil conciliar dentro de la arena política del Legislativo. El segundo aspecto tiene que ver con la capacidad de los evaluadores para adaptar las características de la evidencia generada a las necesidades de presentación que tienen los legisladores. Tomando en cuenta las restricciones de tiempo, la presentación de información sucinta y focalizada será más apropiada que informes y reportes extensos, que probablemente serían de mayor utilidad para académicos u operadores.

Esta discusión muestra que, en términos del trabajo legislativo, el uso de la evidencia está asociado con informar sus decisiones y fungir como base para la argumentación. La naturaleza de la información responde a múltiples factores como la disponibilidad, el acceso, la credibilidad, las preferencias del usuario, al igual que algunos otros no observables; sin embargo, en un contexto de naturaleza predominantemente política como es el ámbito legislativo, uno de los aspectos más interesantes que se presentan como obstáculo para la utilización de la evidencia son las posiciones ideológicas preexistentes. De acuerdo con

Posavac y Carey (1989), la información derivada de las evaluaciones puede desestimarse o ignorarse por completo si los usuarios potenciales tienen convicciones políticas distintas y, por consiguiente, posiciones ya establecidas ante un asunto en particular. La ideología de cada legislador o de las facciones partidistas puede constituir una barrera para la discusión de otros puntos de vista, especialmente de aquellos cuyo argumento principal no está basado en evidencia. La importancia de este punto radica en que existe la necesidad de que quienes participan en el proceso legislativo sean receptivos ante una discusión en la que pueden presentarse ideas diferentes a las propias.

Como último punto cabe señalar la relación que existe entre la evidencia y la rendición de cuentas. La capacidad institucional que se ha otorgado a los órganos legislativos está fuertemente centrada en la idea de identificar y sancionar las desviaciones en el cumplimiento de la norma. En este sentido, en materia de rendición de cuentas la evidencia constituye un valioso elemento para los legisladores en sus tareas. Como sugieren Rossi, Lipsey y Freeman (2004), la identificación de resultados de las políticas debe realizarse con base en información creíble y robusta, de tal manera que esta información pueda retroalimentar a los sistemas de rendición de cuentas implementados.

Esta perspectiva teórica podría reducirse a la identificación de incentivos y capacidades para el uso de información derivada fundamentalmente de la evaluación. De acuerdo con Feinstein (2002), los incentivos para su uso están en función de la relevancia que posea la información para el usuario, mientras que las capacidades implican saber dónde existe información relevante e identificar aquellos hallazgos que son útiles para un determinado propósito. Esto significa que no toda evidencia es útil ni representa en su totalidad un beneficio para los usuarios. Finalmente, si bien este apartado ha permitido identificar la contribución del uso de la evidencia en el trabajo legislativo desde la perspectiva teórica, es importante analizar con más detalle las implicaciones prácticas de este tema, a partir del estudio de caso presentado en la siguiente sección.

El caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados

En primer lugar, resulta importante caracterizar de manera general el funcionamiento del Poder Legislativo mexicano para entender con mayor claridad el estudio de caso presentado en este artículo, así como la dinámica en la que está inmersa la actividad legislativa —asociada directamente con las transformaciones que ha sufrido esta arena política. Uno de los cambios más evidentes en el caso mexicano ha sido la transición de un “régimen de partido único a un sistema partidista cada vez más competitivo” (Nacif, 2002: 6).² En estas

² Respecto del proceso de transformación del Poder Legislativo véase Béjar (2012).

circunstancias, la manera en que los diputados promueven sus intereses está condicionada por distintos elementos contextuales, socioeconómicos e institucionales que influyen sobre su comportamiento (González Tule, 2011).³ De acuerdo con este autor, en el caso mexicano:

Los diputados tienen una clara representación nacional y no territorial [...] es pertinente aludir que la vía individual es un conducto ampliamente aceptado por el que se promueve la legislación parroquial [...] así lo es también introducir leyes locales o regionales mediante las comisiones [ya que] reduce los costes de la acción colectiva, de manera que los diputados agregan sus asuntos a través de un intercambio negociado con otros diputados para aumentar las probabilidades de apoyo sobre el dictamen [...]. Dado el acceso a recursos públicos del que disponen las bancadas parlamentarias –y que distribuyen a discreción– y del control sobre las nominaciones a otros cargos político-administrativos, no es de extrañar que sus miembros prefieran aglutinar los intereses colectivos por conducto partidista, esperando que ese apoyo sea remunerado en términos de futuras oportunidades políticas (González Tule, 2011: 27-28).

En estas condiciones, es importante entender el papel de las comisiones dentro de la Cámara de Diputados.⁴ La función de estos grupos está dirigida a incrementar las capacidades del Poder Legislativo por medio de un mayor nivel de dominio en ciertas áreas de la política pública, es decir, concentrar en estas instancias el conocimiento y la especialización de los legisladores respecto de un tema en particular (Mora-Donatto, 1998). Como un espacio diseñado para el debate antes de que las iniciativas sean votadas en el pleno de la Cámara (Nacif, 2000), las comisiones desempeñan un papel trascendente en la recolección y análisis de información. En la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias “cumplen funciones de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio en su ramo” y presentan características que se resumen en la tabla 3.⁵

Por una parte, participar en estas comisiones permite a los diputados vincularse de forma más directa con aquellos temas que son de su interés; por otra, favorece que las iniciativas y proyectos sean discutidos por los diputados que cuentan con mayor conocimiento y experiencia en un tema. No obstante, a pesar de que en el sistema de comisiones subyace la idea de especialización, en la práctica, la falta de continuidad y permanencia de los miem-

³ Este estudio se centró en el análisis de información provista por el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria acerca de la LX Legislatura. El autor analizó los proyectos de ley presentados por los diputados de acuerdo con diferentes variables; por ejemplo, cuando éstos se presentaron individualmente o por grupo parlamentario. Para mayor referencia véase González Tule (2011).

⁴ Las comisiones pueden entenderse como “reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las cámaras” (Santaolalla, 1990, citado en Moreno Collado, 1996: 151-152, n. 2).

⁵ En el Congreso mexicano se considera la existencia de tres tipos de comisiones: ordinarias, especiales y de investigación.

bros, debido al principio de no reelección, limita el impacto que podría tener este esquema en términos del trabajo legislativo. Como señala Rivera:

Esta membresía temporal no crea los incentivos para desarrollar una carrera legislativa y construir una experiencia profesional especializada en los temas de cada Comisión [...] La renovación total de la Cámara no permite que las comisiones se conviertan en centros de conocimiento especializado a largo plazo (Rivera, 2004: 273-274).

Tabla 3
Principales características de las comisiones permanentes
en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Constitución	Deben instalarse dentro de los 15 días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo de conformación.
Integración	Pueden estar conformadas hasta por 30 miembros y los diputados pueden pertenecer a un máximo de tres comisiones.
Organización interna	Cuentan con subcomisiones o grupos de trabajo para su apoyo.
Competencia	Son órganos de soporte para la Cámara; realizan dictámenes legislativos, proveen información y llevan a cabo tareas de control y evaluación.
Principales funciones	Elaborar un programa de trabajo, informar semestralmente de sus actividades, mantener un archivo de los asuntos que se les han turnado, sesionar al menos una vez al mes, dictaminar iniciativas o proyectos de acuerdo con los programas legislativos.

Fuente: elaboración propia con base en González Chávez (2000).

Un elemento relacionado es la capacidad técnica existente en las comisiones. Como se comenta más adelante, en el caso de la Comisión la mayoría de los miembros cuenta con estudios de licenciatura en distintas áreas (derecho, ciencias políticas, contaduría); sin embargo, a partir de esta variable no es posible establecer un criterio válido que determine su capacidad técnica para atender y analizar las iniciativas y proyectos turnados a esta Comisión. A pesar de ello, resulta relevante aludir a las herramientas y mecanismos de los que disponen para la realización de sus tareas, independientemente de su capacidad individual –ya sea producto de su formación o de la experiencia. Los diputados cuentan con un equipo de trabajo, además de la asesoría técnica provista por medio de la Dirección General de Apoyo Parlamentario cuya función es facilitar el proceso para la discusión y análisis

de las iniciativas, así como preparar el dictamen (De Lima y Gil, 1994). Asimismo, tienen el apoyo de los centros de estudio, en donde se generan productos de investigación dirigidos a asistir la labor legislativa.⁶ Por tanto, los diputados disponen de diversas herramientas para llevar a cabo sus tareas, principalmente para la recolección, sistematización y análisis de información que les permita participar activamente en el debate de una iniciativa. Sin embargo, como se señala en el marco teórico, el uso de evidencia no depende únicamente de que existan fuentes para su obtención, sino de otros factores que favorezcan su análisis y utilización.

Con el propósito de alcanzar un nivel más específico de análisis, la presente investigación toma como objeto de estudio la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, para identificar cuáles son las principales fuentes de información que utilizan los legisladores como parte de sus actividades dentro de esta Comisión. Si bien gran parte del foco de esta investigación se centra en evidencia derivada de la evaluación, el análisis abarca otras fuentes de información a fin de ampliar el campo de análisis. Bajo esta premisa, en esta sección se describe de manera general el análisis realizado, al igual que los principales hallazgos derivados de la investigación.

Principales hallazgos

Con base en la revisión efectuada al total de las iniciativas de ley presentadas ante la Comisión durante las LX, LXI y LXII legislaturas, se obtuvieron algunos hallazgos relevantes acerca del número de iniciativas desarrolladas por partido político y la escolaridad de los diputados que las presentaron:

En términos descriptivos, los datos analizados muestran que es el Partido Revolucionario Institucional (PRI) quien más iniciativas ha presentado ante esta Comisión durante las tres legislaturas (42% del total). Le siguen otros partidos como Convergencia, Nueva Alianza y el Partido Verde Ecologista de México que han presentado 22%, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha presentado 17% de las iniciativas de ley durante el mismo período. Este hallazgo puede vincularse con el nivel de organización interna del PRI, como un partido que monopolizó por décadas la arena legislativa (Nacif, 2002).

⁶ La Cámara de Diputados cuenta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Con respecto a la capacidad técnica de los diputados, los datos revelan que alrededor de 50% de los legisladores que presentaron las iniciativas cuenta con nivel de escolaridad de licenciatura o ingeniería y 30% tiene estudios de posgrado (maestría o doctorado). En concordancia con la teoría, un mayor nivel de escolaridad podría implicar que los legisladores tengan más familiaridad con el uso de evidencia, al contar con una formación que exige el desarrollo de habilidades para la identificación y el análisis de información; sin embargo, esto no permite explicar por completo cuáles son los incentivos necesarios para utilizar la evidencia. En el caso del tema de la salud, investigaciones en la materia muestran que:

[...] el grado de aceptación y uso de los resultados de investigación dependen del contexto sociopolítico en que se desarrolle la discusión, el impacto que los propios hallazgos de investigación generen, así como la motivación política para generar los cambios en los paradigmas de prevención y promoción de la salud (Lazcano y Ramírez, 2008: 277).

Cuadro 1
 Estatus de las iniciativas (universo y muestra)

Estatus (Universo)	Universo		Muestra	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Aprobada	10	7.19	2	5.71
Dictaminada en sentido negativo (asunto concluido)	53	38.13	13	37.14
Prórroga	22	15.83	5	14.29
Turnada a la Comisión de Desarrollo Social	32	23.02	8	22.86
Turnada a otras comisiones	18	12.95	6	17.14
Precluida	4	2.88	1	2.86
Total	139	100	35	100

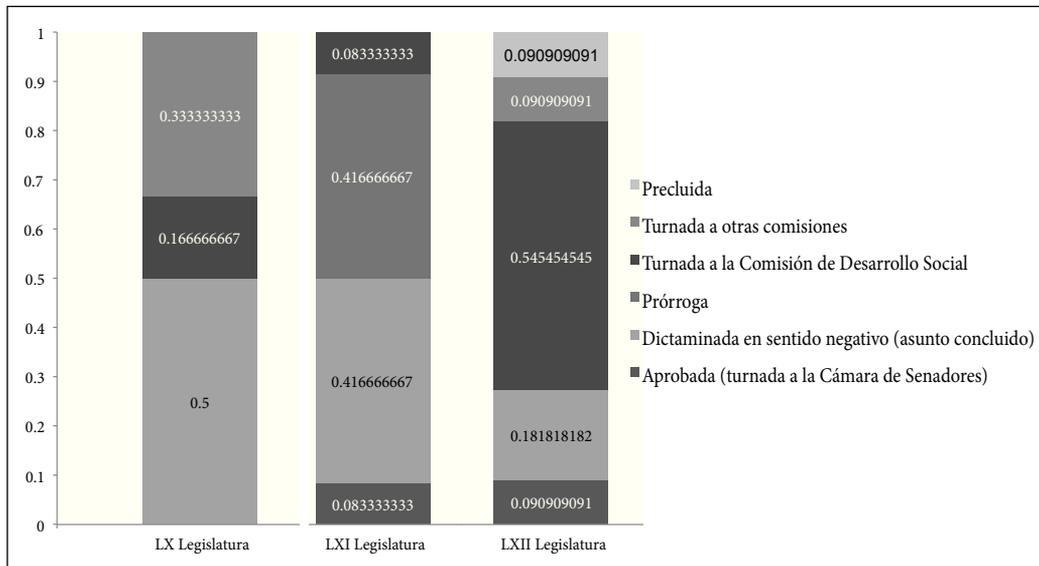
Fuente: elaboración propia.

Asimismo, se observa un bajo nivel de aprobación de las iniciativas, tanto en el universo como en la muestra seleccionada (cuadro 1). La mayoría de las iniciativas turnadas a la Comisión fue dictaminada en sentido negativo. Esto lleva a reflexionar acerca de qué aspectos del trabajo legislativo pueden fortalecerse con el propósito de incrementar el número de iniciativas aprobadas. En este sentido, una posible vía de análisis es la necesidad de robustecer las iniciativas y las propuestas de los legisladores con base en evidencia objetiva proveniente de distintas fuentes. Dejando de lado las diferencias políticas presentes dentro del ámbito

legislativo, el desarrollo de iniciativas basadas en argumentos sólidos, de acuerdo con la teoría, podría contribuir a mejorar las capacidades de persuasión.

Como se observa en el gráfico 1 y de acuerdo con la muestra analizada, el periodo en el que menos iniciativas fueron aprobadas fue durante la LX Legislatura; sin embargo, en las otras dos legislaturas el porcentaje de aprobación no alcanza 10%. A pesar de que el uso de evidencia se incrementó en las últimas dos legislaturas, esto no parece tener un efecto sustantivo en la aprobación de iniciativas. Lo anterior conduce a reflexionar acerca de la vinculación entre el desarrollo de conocimiento y su aplicación práctica –como se analizó en el apartado teórico–; la construcción de este puente constituye un elemento crucial para promover el uso de evidencia en la arena legislativa.⁷

Gráfico 1
 Estatus de las iniciativas por legislatura



Fuente: elaboración propia.

En 80% de las iniciativas analizadas en la muestra se hace explícito el uso de al menos una fuente de información como parte de los elementos utilizados en el desarrollo de la argumentación, particularmente en el apartado de exposición de motivos o el planteamiento del problema.⁸ A lo anterior se suma la particular heterogeneidad de las iniciativas: mientras

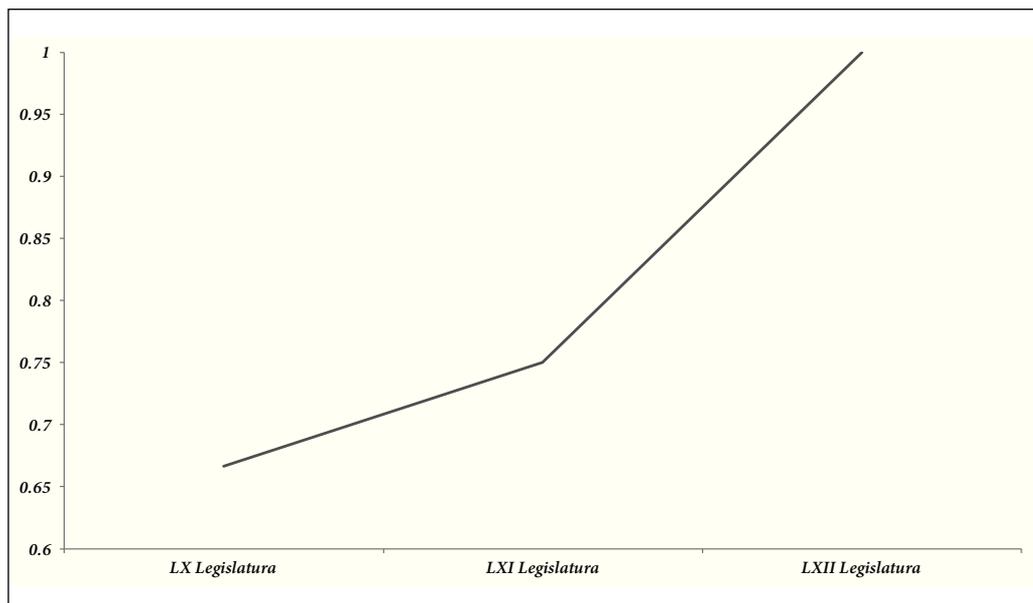
⁷ Sobre este punto es interesante el trabajo realizado por Frenk acerca de la reforma del sector salud y el uso de evidencia. Véanse Frenk (2006) y Baker y Welner (2012).

⁸ Este hallazgo no significa necesariamente que 20% de las iniciativas restantes no haya incorporado evidencia en la construcción de los argumentos, sólo que las fuentes a las que aludieron no se hicieron explícitas en el texto.

que en algunas el uso de evidencia para complementar las ideas expuestas fue recurrente, en otras quedó relegado a un plano secundario. En este sentido, parece importante reflexionar acerca de la calidad de las iniciativas en términos de cómo la afecta en su viabilidad al momento del debate.

Tomando como referencia la Legislatura, el uso de fuentes de información dentro de las iniciativas se ha incrementado durante los últimos años (gráfico 2). Por ejemplo, todas las iniciativas revisadas de la LXII Legislatura presentan al menos una referencia a fuentes de información. Este hallazgo es interesante por dos razones principales: como se señaló en el apartado teórico, uno de los aspectos que promueve el uso de evidencia dentro del trabajo legislativo es la vinculación entre ésta y las necesidades de los legisladores. Considerando que durante los últimos años se ha incrementado el desarrollo de evaluaciones y estudios dentro de la APE, el uso más frecuente de evidencia podría asociarse con el hecho de que los legisladores identifican en la información generada una utilidad para su trabajo. La segunda razón alude a la capacidad de los equipos de trabajo de los legisladores para identificar, sistematizar y analizar información de distintas fuentes.

Gráfico 2
Iniciativas con al menos una fuente de información por Legislatura



Fuente: elaboración propia.

De manera general, las fuentes de información más utilizadas para la elaboración de las iniciativas (44%) son aquéllas provenientes de dependencias y entidades de la APF –incluyendo dentro de este rubro al Coneval. La información generada por las dependencias y entidades de la APF puede ser útil para los legisladores en términos de que permite obtener información acerca de la efectividad de un programa, lo cual, de acuerdo con la teoría, es uno de los puntos nodales para la utilización de la evidencia en el trabajo legislativo. La promoción de un uso más intensivo de esta información lleva a revisar en qué medida la información generada por el Ejecutivo federal posee las características requeridas por los legisladores en materia de calidad, presentación y –en particular– relevancia. A su vez, la capacidad que tengan las organizaciones generadoras de información para facilitarla en el momento requerido es un punto importante de discusión. Dada la dinámica del trabajo legislativo, los requerimientos de información demandan que ésta se presente de forma sucinta y esté disponible en el momento oportuno. La Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), por ejemplo, fue una fuente recurrente en la muestra analizada. Así, los legisladores disponen de información relativamente actualizada para contextualizar los distintos problemas a los que aluden en sus iniciativas, dado que los datos se publican cada dos años. Por cierto, información que está considerablemente desfasada en el tiempo, pierde relevancia y, por consiguiente, gran parte de su potencial de uso.

Durante las tres legislaturas analizadas, distintas han sido las fuentes de información que han tenido relevancia (gráfico 3). En la LX Legislatura, el uso de fuentes bibliográficas fue más recurrente que en legislaturas posteriores, mientras que en la presente legislatura se ha recurrido con mayor frecuencia a fuentes de información como el Coneval y otros documentos provenientes de distintas dependencias y entidades de la APF, como reportes e informes. Lo anterior podría explicarse a partir de la difusión del uso de tecnologías de información y comunicación.

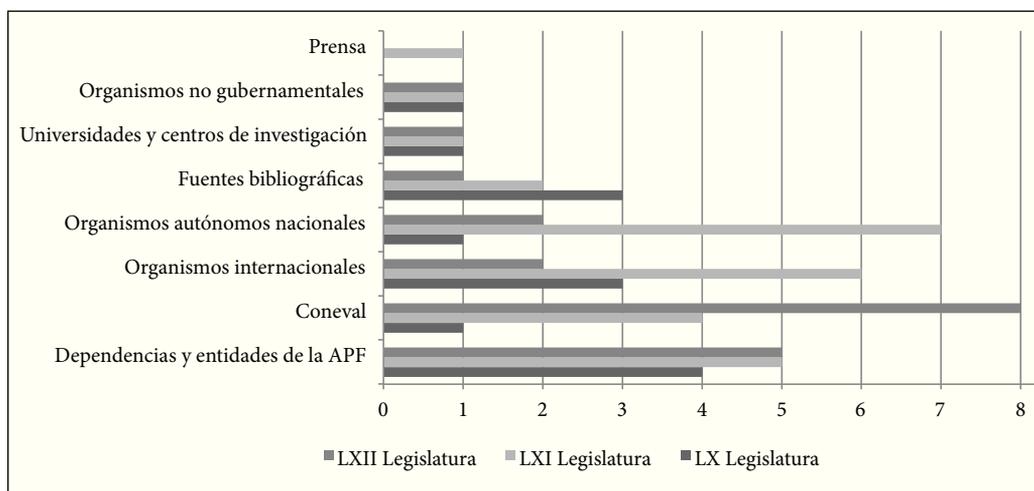
La información generada por el Coneval es un punto importante de análisis, puesto que 38% de las iniciativas que aludieron a esta fuente se refirió a información relacionada con la medición de la pobreza, mientras que 31% lo hizo con datos provenientes de evaluaciones coordinadas por este organismo. Contrario al hecho de que existe un mayor número de productos generados por el Coneval en materia de evaluación,⁹ es interesante observar que el uso de evidencia relacionada con la medición de la pobreza es más recurrente. Ello puede estar vinculado con la naturaleza de las iniciativas, las cuales están más orientadas a temas generales –por ejemplo, alimentación y seguridad social– que a particularidades de

⁹ Por ejemplo, durante 2013 el Coneval presentó en un informe las estimaciones de pobreza en México, a nivel nacional y por entidad federativa. Durante el mismo año este organismo publicó el *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, la *Valoración del desempeño de los programas de desarrollo social 2012-2013* y el *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, entre otros.

programas en específico, aunque cabe destacar que dentro del análisis se aludió a programas de la APF, como Oportunidades y otros 70 más.

Por último, es un hallazgo relevante el uso de referencias provenientes de organismos internacionales, como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) o la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), las cuales son más frecuentes (18%) que aquellas provistas por organismos nacionales, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La incorporación de información proveniente de organizaciones no gubernamentales es menor (5%), al igual que la alusión a fuentes como universidades y centros de investigación (5%).

Gráfico 3
 Uso de distintas fuentes de información por legislatura



Fuente: elaboración propia.

Discusión

La descripción de la información permite identificar distintos aspectos relevantes para la discusión del uso de evidencia en el trabajo legislativo. Como se señaló en el apartado teórico, este uso ha sido mucho más desarrollado y difundido en el ámbito del Ejecutivo, dado que, por lo general, es el encargado de diseñar e implementar los sistemas de monitoreo y evaluación. En el ámbito legislativo, al poseer un carácter mucho más político, el uso de evidencia ha sido más gradual; sin embargo, el análisis presentado sugiere que la labor legislativa en México reconoce la importancia de incorporar dentro de las iniciativas de ley

fuentes de información robusta y objetiva, que contribuya al sustento de sus principios, ideas y argumentos. Un aspecto a destacar es el hecho de que, en el caso de las iniciativas analizadas, la mayoría fue presentada a nivel individual, lo cual nos conduce a reflexionar acerca de la dinámica del trabajo legislativo. Si las iniciativas se presentaran de manera colectiva (agregación de intereses), quizá se obtendrían mayores índices de aprobación. Esto podría asociarse con aspectos tanto técnicos como políticos. Por una parte, el trabajo colectivo resultaría en una iniciativa más robusta; por otra, la conjunción de intereses otorgaría a los grupos parlamentarios más visibilidad y una mayor cantidad de elementos para la negociación política.

En adición a lo anterior, la diversidad de fuentes de información a las que tienen acceso tanto los legisladores como sus equipos de trabajo se ha incrementado a lo largo del tiempo. En este sentido, uno de los aspectos más reveladores es la predominancia de fuentes bibliográficas especializadas en temas sociales, con un énfasis eminentemente académico en la LX Legislatura, mientras que en la LXII esta fuente es menos recurrente. Asimismo, llama la atención el uso sistemático de fuentes de información provenientes de organismos internacionales, como el Banco Mundial y la OCDE. Lo anterior podría sugerir que la percepción de credibilidad acerca de una fuente es un elemento indispensable para la promoción de su uso. Si desde la perspectiva de los legisladores la información generada por dichos organismos es confiable, entonces puede considerarse susceptible de uso y disminuir la probabilidad de que sea cuestionada por sus adversarios políticos. En cierto sentido, la credibilidad dada a organismos internacionales dota de legitimidad al empleo de este tipo de evidencia.

Un elemento importante de análisis es que el uso de evidencia provista por dependencias y entidades de la APF es recurrente. Sin considerar las diferencias ideológicas y políticas, los legisladores aluden con frecuencia a información generada por el Ejecutivo, en informes de actividades o estudios especializados. En materia de información estadística a nivel nacional, el INEGI es la fuente más recurrente; los legisladores incorporan en sus iniciativas datos derivados de sus encuestas –por ejemplo la ENIGH–, al igual que estadísticas generadas por otros organismos, como el Consejo Nacional de Población (Conapo) o el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta).

Si bien no se encontraron referencias específicas, en la muestra analizada fue posible identificar alusiones a casos internacionales, en particular de América Latina. Lo anterior pudo observarse en la iniciativa acerca de la Ley de Apoyo Solidario para los Adultos Mayores del Campo, durante la LXI Legislatura. En el texto figuran ejemplos de Brasil, Argentina, Bolivia, Chile y Costa Rica, en donde se han implementado políticas y programas dirigidos a los adultos mayores. En iniciativas presentadas durante otras legislaturas fue posible observar, asimismo, la referencia a casos internacionales para ilustrar los argumentos.

Si bien el uso de información provista por organizaciones no gubernamentales no es muy frecuente, también merece ser destacado. Documentos e informes generados por este

tipo de organizaciones fueron utilizados como evidencia para problematizar la situación a la que se hace referencia dentro de una iniciativa. Ejemplo de lo anterior es la iniciativa del PRD en la LXII Legislatura para reformar el artículo 74 y adicionar el séptimo transitorio a la Ley General de Desarrollo Social. En el texto se alude al trabajo realizado por Gestión Social y Cooperación, A.C. para argumentar acerca de las deficiencias presentadas por los indicadores de programas sociales. En legislaturas anteriores (LXI) también se utilizó información provista por organizaciones no gubernamentales como el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), que publicó un documento relativo a la pobreza en México, el cual fue retomado en la iniciativa del Partido Acción Nacional (PAN) para reformar los artículos 3 y 14 de la Ley General de Desarrollo Social.

Destaca asimismo el hecho de que en la muestra analizada no se identificaron fuentes relacionadas con el trabajo de la ASF. Aun cuando la ASF elabora de manera sistemática auditorías de distinta naturaleza, la información generada a partir de estos ejercicios no se encuentra dentro de las iniciativas analizadas. Independientemente de la vinculación entre la ASF y la Cámara de Diputados, no se advierte que el trabajo de este órgano constituya un insumo para el trabajo legislativo. Esto podría responder a que la publicación de productos sustantivos de la ASF –como el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*– está desfasada respecto de la agenda de trabajo del Poder Legislativo. Por ejemplo, el informe más reciente, publicado en febrero de este año, corresponde a la cuenta pública de 2012, por lo que existe una brecha de cerca de dos años entre la obtención de esta información y el trabajo de la legislatura en curso.

Un último elemento de análisis es la alusión a información generada por los centros de estudio de la Cámara de Diputados. Estos centros producen de manera sistemática investigaciones y estudios robustos y objetivos acerca de distintos temas de política pública cuya evidencia podría contribuir al trabajo legislativo. En la muestra estudiada se identificó solamente una referencia a información generada por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género en una iniciativa presentada durante la LX Legislatura, a pesar de que existe una producción importante de documentos de investigación sobre distintos temas que se discuten regularmente dentro del Legislativo.

Conclusiones

La investigación presentada ha permitido identificar distintos aspectos del uso de evidencia en el trabajo legislativo. Por una parte, como se señaló desde la perspectiva teórica, la información generada por la evaluación o auditoría ha cobrado importancia durante los últimos años. Las transformaciones que ha sufrido el Estado han incrementado la necesidad de contar con evidencia robusta y objetiva sobre las políticas públicas. Si bien gran parte de

la promoción del uso de evidencia se ha concentrado en el ámbito ejecutivo, es innegable que constituye también un insumo de gran valor para el trabajo legislativo, puesto que puede contribuir a informar y sustentar el trabajo de los legisladores mediante la construcción de argumentos basados en información obtenida a partir de métodos robustos y confiables.

En este sentido, las distintas aportaciones del uso de evidencia examinadas en este documento muestran que, en un ambiente altamente politizado como es el ámbito legislativo, la incorporación de instrumentos de monitoreo, evaluación y auditoría puede representar el uso de herramientas útiles no sólo para el desarrollo de iniciativas y propuestas de ley, sino también para informar y enriquecer el debate en un contexto donde sistemáticamente convergen distintas ideologías.

El estudio de caso presentado en esta investigación permitió identificar empíricamente cuál es el papel de la evidencia dentro del trabajo de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados. Creemos que los hallazgos obtenidos son de gran relevancia para la reflexión y nos han conducido a las siguientes conclusiones:

- a. El uso de evidencia dentro del trabajo legislativo se ha incrementado durante los últimos años, de modo que ha aumentado la importancia otorgada a información derivada de evaluaciones y auditorías, pero también a otras fuentes. Es recurrente el uso de información generada por dependencias y entidades de la APF, al igual que de organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y la CEPAL. Las diferencias políticas existentes dentro del ámbito legislativo no parecen representar un obstáculo para la utilización de evidencia proveniente del Ejecutivo, lo cual muestra que los legisladores consideran que dicha información es fidedigna y aceptable.
- b. El caso de la información generada por el Coneval merece un examen aparte. Por un lado, se identificó mayor frecuencia en el uso de evidencia relacionada con la medición de la pobreza respecto de aquella derivada de evaluaciones a programas federales. Por el otro, a pesar de las distintas discusiones dentro del ámbito legislativo acerca de la importancia de desvincular al Coneval del Poder Ejecutivo y dotarlo de autonomía, esto no parece influir en el uso de la información generada por este organismo ni en el cuestionamiento de la credibilidad de la misma.
- c. El desfase que existe entre el trabajo legislativo y la información producida por la ASF parece contribuir a que en la muestra analizada no se hayan identificado referencias a información generada por este organismo.
- d. La diversidad de fuentes de información no está limitada a los productos de la evaluación y auditoría. De hecho, se identifica que está cobrando mayor importancia el acceso de los legisladores a una variada gama de fuentes de información, tanto de organizaciones no gubernamentales como del sector académico.
- e. Por último, la conclusión más relevante es que si bien se identifica que el uso de evidencia se ha incrementado en el trabajo legislativo, existe todavía un impor-

tante potencial para la explotación de fuentes de evidencia de distinta naturaleza, en especial la utilización de información generada por las propias instancias vinculadas a la Cámara de Diputados, como la ASF y los centros de estudio.

Dados los hallazgos obtenidos, resulta conveniente profundizar en el tema desarrollando algunas recomendaciones para incentivar el uso de evidencia dentro del trabajo legislativo:

- a. Generar bases de datos que concentren aquellas fuentes de información que han sido identificadas como susceptibles de ser empleados para facilitar el acceso y potenciar su utilización.
- b. Fomentar la construcción de capacidades dentro de los equipos de trabajo de los legisladores, con el propósito de maximizar el uso de la evidencia empírica y documental en sus tareas cotidianas.
- c. Promover la implementación de espacios de diálogo en donde los legisladores puedan identificar y transmitir sus necesidades de información para el desempeño de sus funciones.
- d. Incrementar las redes de colaboración con las dependencias y entidades de la APF para que conozcan las características del trabajo legislativo y se consideren en el desarrollo de productos derivados de sus procesos de monitoreo y evaluación.
- e. Potenciar el uso de la información generada por los órganos vinculados con el Legislativo (ASF, centros de estudio), así como promover mayor difusión del trabajo que se realiza en estas áreas.
- f. Fortalecer la visión crítica de los legisladores en relación con la evidencia existente en materia de políticas públicas y favorecer el intercambio de ideas y opiniones entre distintos actores de la esfera pública (academia, sociedad civil, gobierno, etc.).

Esta es una primera aproximación al análisis del papel de la evidencia documental en el trabajo legislativo. Nuevas áreas de análisis en la materia, como la calidad de la evidencia documental, la pertinencia y su efecto en los procesos de construcción de la agenda legislativa, podrían ser objeto de futuras investigaciones.

Sobre la autora

Perla Carolina GRIS-LEGORRETA es directora general adjunta de Evaluación en la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (México). Es licenciada en Administración Turística (Universidad Anáhuac), maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y doctora en Política (Universidad de Sheffield, Reino Unido). Sus líneas de investigación son: evaluación de políticas públicas, rendición de cuentas, gobernanza. Entre sus últimas publicaciones destacan: “La democratización de la evaluación: el rol de la sociedad civil” (2016); “El uso de la evaluación como herramienta para la innovación gubernamental: el caso del Programa Oportunidades” (2014) y “Voto en el extranjero: ¿Qué aprendimos de la experiencia de 2006?” (2014).

Referencias bibliográficas

- Baker, Bruce y Kevin G. Welner (2012) “Evidence and rigor: Scrutinizing the rhetorical embrace of evidence-based decision making” *Educational Researcher*, 41(3): 98-101. DOI: 10.3102/0013189X12440306.
- Bardach, Eugene (2008) *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Nueva Delhi: SAGE Publications.
- Béjar, Luisa (2012) “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo” *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4): 619-647.
- Bogensneider, Karen y Thomas Corbett (2010) *Evidence-Based Policymaking: Insights from Policy-Minded Researchers and Research-Minded Policymakers*. Nueva York: Routledge.
- Boyer, John F. y Laura I. Langbein (1991) “Factors influencing the use of health evaluation research in Congress” *Evaluation Review*, 15(5): 507-532. DOI: 10.1177/0193841X9101500501.
- Bussman, Werner (2008) “The emergence of evaluation in Switzerland” *Evaluation*, 14(4): 499-506. DOI: 10.1177/1356389008095491.
- Cámara de Diputados (2014) *Servicio de información para la estadística parlamentaria* [en línea]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html> [Consultado el 25 de julio de 2014].
- Cámara de Diputados (2015) “Comisión” en *Glosario de términos* [en línea]. Disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/f_comision> [Consultado el 8 de febrero de 2016].
- Casar, María Amparo y Claudia Maldonado (2008) “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política” *Documento de Trabajo* 207. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Contandriopoulos, Damien y Astrid Brousselle (2012) "Evaluation models and evaluation use" *Evaluation*, 18(1): 61-77. DOI: 10.1177/1356389011430371.
- Davies, Huw; Nutley, Sandra y Peter Smith (eds.) (2000) *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Dawson, Sandra y Charlotte Dargie (1999) "New public management. An assessment and evaluation with special reference to UK health" *Public Management*, 1(4): 459-481. DOI: 10.1080/14719039900000021.
- De Lancer Julnes, Patria (2006) "Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on" *Evaluation*, 12(2): 219-235. DOI: 10.1177/1356389006066973.
- De Lima, Dinorah y Cristina Gil (1994) "Organización, estructura y funcionamiento de la Honorable Cámara de Diputados" en Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso mexicano: estructura, organización, funcionamiento, análisis político*. México: H. Cámara de Diputados, LV Legislatura/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 73-115.
- Duran, Patrice; Eric Monnier y Andy Smith (1995) "Evaluation à la française: Towards a new relationship between social science and public action" *Evaluation*, 1(1): 45-63. DOI: 10.1177/1356389003094006.
- Feinstein, Osvald (2002) "Use of evaluations and evaluation of their use" *Evaluation*, 8(4): 433-439.
- Frenk, Julio (2006) "Bridging the divide: Global lessons from evidence-based health policy in Mexico" *Lancet*, 368: 954-961. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0036-36342007000700006>.
- Ginsburg, Alan y Nancy Rhett (2003) "Building a better body of evidence: New opportunities to strengthen evaluation utilization" *American Journal of Evaluation*, 24(4): 489-498. DOI: 10.1016/j.ameval.2003.10.005.
- González Chávez, Jorge (2000) *Las comisiones legislativas en las Cámaras de Diputados o equivalente. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial*. México: División de Política Interior del H. Congreso de la Unión, Dirección de Bibliotecas, LVIII Legislatura. Servicio de Investigación y Análisis.
- González Tule, Luis Antonio (2011) "Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?" Ponencia preparada para el IV Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. México, 30 de agosto a 3 de septiembre.
- Grasso, Patrick (2003) "What makes an evaluation useful? Reflections from experience in large organizations" *American Journal of Evaluation*, 24(4): 507-514. DOI: 10.1177/109821400302400408.
- Henry, Gary y Melvin M. Mark (2003) "Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions" *American Journal of Evaluation*, 24(3): 293-314. DOI: 10.1177/109821400302400302.

- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frederic y Michael Hill (2011) *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Lasswell, Harold (1970) "The emerging conception of the policy sciences" *Policy Sciences*, 1(1): 3-14. DOI: 10.1007/BF00145189.
- Lawrenz, Frances; Gullickson, Arlen y Stacie Toal (2007) "Dissemination" *American Journal of Evaluation*, 28(3): 275-289. DOI: 10.1177/1098214007304131.
- Lazcano Ponce, Eduardo y Éctor Jaime Ramírez Barba (2008) "Legislación basada en evidencia científica. El caso de México" *Salud Pública de México*, 50(3): 277-278. Cuernavaca, Morelos: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Leviton, Laura y Edward Hughes (1981) "Research on the utilization of evaluations" *Evaluation Review*, 5(4): 525-548.
- Lewis, Bernard y Paul Ellefson (1996) "Evaluating information flows to policy committees in state legislatures: Forest and natural resources as a case" *Evaluation Review*, 20(1): 29-48.
- Majone, Giandomenico (2005) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mark, Melvin M. y Gary T. Henry (2004) "The mechanisms and outcomes of evaluation influence" *Evaluation*, 10(1): 35-57. DOI: 10.1177/1356389004042326.
- McDavid, James C. e Irene Huse (2012) "Legislator uses of public performance reports" *American Journal of Evaluation*, 33(1): 7-25. DOI: 10.1177/1098214011405311.
- Mèny Yves y Claude Thoening (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mora-Donatto, Cecilia (1998) *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Moreno Collado, Jorge (1996) "Las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados" *Revista de Administración Pública* (92): 151-179.
- Mousmouti, Maria y Gianluca Crispi (2015) "'Good' legislation as a means of ensuring voice, accountability, and the delivery of results in urban development" en Wouters, Jan; Ninio, Alberto; Doherty, Teresa y Hassane Cissé (eds.), *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability*. Washington: The World Bank, pp. 257-269.
- Nacif, Benito (2000) "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México" en Pérez, Germán y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, pp. 33-60.
- Nacif, Benito (2002) "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado" *Foro Internacional*, 42(1): 5-38.
- National Audit Office (NAO) (2014) "About us" [en línea] Disponible en: <<http://www.nao.org.uk/about-us/>> [Consultado el 21 de julio de 2014].

- Oxford Dictionaries (2014) [en línea] Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <<http://www.oxforddictionaries.com/>> [Consultado el 17 de julio de 2014].
- Parsons, Wayne (1995) *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Patton, Michael (1986) *Utilization-Focused Evaluation*. Londres: SAGE Publications.
- Patton, Michael (2002) *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Nueva York: SAGE Publications.
- Picciotto, Robert (2005) "Policy coherence and development evaluation: Issues and possible approaches" en OECD, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*. París: OECD Publishing, pp. 133-153.
- Pollitt, Christopher, (2006) "Performance information for democracy: The missing link?" *Evaluation*, 12(1): 38-55. DOI: 10.1177/1356389006064191.
- Pollitt, Christopher (2013) "The logics of performance management" *Evaluation*, 19(4): 346-363. DOI: 10.1177/1356389013505040.
- Posavac, Emil y Raymond Carey (1989) *Program Evaluation. Methods and Case Studies*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Rivera, José (2004) "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados en México" *Política y Gobierno*, XI(2): 263-313.
- Rossi, Peter; Lipsey, Mark y Howard Freeman (2004) *Evaluation. A Systematic Approach*. Nueva York: SAGE Publications.
- Simons, Helen (2008) *Case Study Research in Practice*. Londres: SAGE Publications.
- St. Pierre, Robert (1983) "Congressional input to program evaluation: Scope and effects" *Evaluation*, 7(4): 411-436.
- Stake, Robert (1978) "The case-study method in social inquiry" *Educational Researcher*, 7(2): 5-8. DOI: 10.3102/0013189X007002005.
- Sutcliffe, Sophie y Julius Court (2005) *Evidence-Based Policymaking: What is It? How does it Work? What Relevance for Developing Countries?* Londres: Overseas Development Institute.
- Taylor, David (2005) "Governing through evidence: Participation and power in policy evaluation" *Journal of Social Policy*, 34(4): 601-618. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0047279405009177>.
- Valencia, Laura (2012) "La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas" *Confines*, 8(16): 11-37.
- Vanlandingham, Gary (2011) "Escaping the dusty shelf: Legislative evaluation offices' efforts to promote utilization" *American Journal of Evaluation*, 32(1): 85-97. DOI: 10.1177/1098214010382768.
- Varone, Frédéric; Jacob, Steve y Lieven de Winter (2005) "Polity, politics and policy evaluation in Belgium" *Evaluation*, 11(3): 253-273. DOI: 10.1177/1356389005058475.
- Yin, Robert (2009) *Case-Study: Research and Methods*. Londres: SAGE Publications.

Anexo metodológico

El desarrollo de este estudio tiene como base metodológica principal el estudio de caso (Simons, 2008; Yin, 2009). Dicho instrumento permite obtener información acerca de una realidad en particular y realizar inferencias para el caso estudiado (Stake, 1978). Para el análisis de las fuentes de información a la que recurren los legisladores se llevó a cabo el siguiente proceso:

1. Se eligió para el análisis a la Comisión Ordinaria de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados debido a que los temas de su agenda se vinculan de manera más estrecha con la labor que realiza el Coneval.
2. Se consideró únicamente información de los tres periodos legislativos que reporta el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal), es decir, las LX, LXI y LXII legislaturas.
3. El análisis tomó como universo de estudio las iniciativas de ley turnadas a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados durante las LX, LXI y LXII legislaturas.
4. Se eligió una muestra mayor a 30 observaciones (iniciativas de ley) para garantizar su representatividad.
5. El diseño de la investigación consideró un muestreo determinístico o no probabilístico por cuota para garantizar la representatividad de partidos políticos. Asimismo, se consideró como variable relevante la escolaridad máxima del legislador que presentó la iniciativa de ley. La información sobre la escolaridad de los legisladores se obtuvo del sitio de Internet de la Cámara de Diputados. Debido a que en la muestra seleccionada ninguno de los representantes legislativos tenía escolaridad de preparatoria o menor, esta variable se dividió en cuatro categorías: a) carrera técnica, b) carrera trunca o pasante, c) licenciatura o ingeniería y d) posgrado.
6. Para realizar el muestreo determinístico por cuota se seleccionó por Legislatura el mismo número de observaciones por cada partido político. La variable “partido político” se clasificó en cuatro categorías: PRI, PAN, PRD y otros partidos, con el fin de facilitar la identificación y el análisis de la información. Así, fueron seleccionadas tres iniciativas por partido (o grupo de partidos políticos) para cada Legislatura. Es decir, doce iniciativas por Legislatura.
7. Debido a que en la LXII Legislatura sólo existían dos iniciativas de ley del PRD presentadas ante la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, el número total de la muestra es de 35 observaciones, una menos de las previstas inicialmente en el diseño muestral.
8. Para la selección de las tres iniciativas por partido político en cada Legislatura se utilizó un método aleatorio simple.