

Cuadernos de la Ciudad de México

La evaluación de impacto legislativo: un programa para la mejora de los resultados de la legislación

Roberto Ehrman

2



Cuadernos de la Ciudad de México

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mario Velázquez Miranda
Consejero Presidente
Myriam Alarcón Reyes
Carolina del Ángel Cruz
Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Mauricio Huesca Rodríguez
Bernardo Valle Monroy
Gabriela Williams Salazar
Consejeras y Consejeros Electorales

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Bernardo Valle Monroy
Presidente
Juan Carlos Amador Hernández
Carolina del Ángel Cruz
Rosa María Mirón Lince
Vocales
Gustavo Uribe Robles
Secretario técnico

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector
Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General
Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo
Javier de la Fuente Hernández
Secretario de Atención a la Comunidad Universitaria
Mónica González Contró
Abogada General
Javier Nieto Gutiérrez
Coordinador de Estudios de Posgrado
Rosa María Mirón Lince
Coordinadora del Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales

La evaluación de impacto legislativo: un programa para la mejora de los resultados de la legislación

Roberto Ehrman

2

CIUDAD DE MÉXICO • 2018



Autor: Roberto Ehrman

Edición:

Coordinación editorial: María Ortega Robles, coordinadora editorial

Coordinación de contenidos: Vanessa Díaz, coordinadora de apoyo técnico B

Supervisión: José Luis García Torres Pineda, jefe del Departamento de Diseño y Edición

Diseño gráfico y portada: Kythzia Cañas Villamar, analista diseñadora

Corrección de estilo: Fabián Augusto Torres Macías, supervisor de grupo B

Diseño editorial y diagramación: Laura Elena Mier Hughes, supervisora de grupo B

Primera edición, 31 de julio de 2018.

D.R. © 2018

Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
delegación Tlalpan,
04510, Ciudad de México
www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-06-4

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de los editores. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra.

Impreso y hecho en México.

Introducción

En las últimas décadas, en la mayoría de los países de América Latina,¹ se evidencia un incremento exponencial de la producción legislativa por parte de los parlamentos y de los poderes ejecutivos.

El exceso en la actividad legislativa se debe a distintas razones: con la crisis de un modelo de Estado interventor surgió y se difundió un modelo o paradigma de desarrollo económico denominado neoliberal, el cual repercutió significativamente en la dinámica institucional de los Estados contemporáneos.

El cambio de expectativas con respecto a los objetivos y funciones del Estado fomentó su redimensionamiento mediante la puesta en marcha de programas de privatización de servicios públicos y de descentralización administrativa.

Sin embargo, la disminución del intervencionismo directo del Estado sobre la economía y la sociedad no se acompañó

¹ Mercedes García Montero, “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, *Latinamerika Analysen*, 2007, Hamburgo, núm. 17, 2007, pp. 1-30; Greg Power, *Global Parliamentary Report. / The changing nature of parliamentary representation*, Dinamarca, Inter-Parliamentary Union y United Nation Development Programme, 2012.

por una reducción correspondiente en el componente legislativo; al contrario, hubo un incremento exponencial del intervencionismo indirecto del Estado por la vertiente administrativa y legislativa-regulatoria.²

En efecto, el desarrollo de la actividad regulatoria se volvió paulatinamente un instrumento fundamental para la acción de gobierno y para mantener el control de las dinámicas económicas y sociales.³ Por ende, la puesta en marcha del modelo neoliberal tuvo como consecuencia paradójica que los Estados incrementaran su injerencia en la sociedad y en la economía, pero de manera indirecta, generando el fenómeno de la *inflación legislativa* o *hipertrofia normativa*.

Asimismo, la transformación del Estado propició la formación de una nueva clase social y empresarial interesada en incrementar su participación en las decisiones políticas. El ámbito legislativo se volvió estratégico para la promoción y la defensa de los intereses y posturas de los actores de la sociedad civil y del sector privado.

Desde el principio, la incidencia en la producción legislativa fue el ámbito favorito por los grupos sociales y empresariales.

² Se entiende en este caso la noción general de regulación como “la forma en la que el derecho expresa, organiza y limita las relaciones entre el Estado y la economía en las sociedades de mercado”, en: Daintith, Terence, “Regulation”, *International Encyclopedia of Comparative Law*, 1997, vol. XVIII, cap. 10, 1997, p. 3.

³ El ejemplo más ilustrativo es el proceso de privatización de los servicios públicos. Privatizar un servicio como el de transporte no significa que los privados puedan actuar de manera indiscriminada según sus intereses, ya que el servicio se da ahora en concesión y el Estado sigue manteniendo el control sobre las rutas, los precios y tarifas, y sobre las medidas de construcción de los medios de transporte público, por medio del ejercicio de su facultad regulatoria.

De allí el éxito del cabildeo (*lobbying*, en inglés). La actividad de cabildeo ha representado uno de los factores del incremento, complejidad y muchas veces incoherencia de la producción legislativa, debido a la competencia entre actores y a intereses divergentes.

Por otra parte, el fenómeno de la globalización, en lo que concierne al mayor intercambio de información, a la restructuración y mundialización de la producción industrial y de servicios, y a la creación de un sistema financiero internacional, aceleró el proceso de internacionalización de la vida económica, social y política; propició la formación de sociedades cada vez más plurales y complejas, lo cual repercutió en la calidad y las características de los instrumentos legislativos cada vez más distintos y con mayor complejidad y diversidad en cuanto a sus fuentes normativas.

Además, lo anterior fomentó el fenómeno conocido como la delegación de la potestad legislativa a entes autónomos, agentes supranacionales o infraestatales, ya que, dependiendo del tema que hubiera que legislar, su ámbito territorial, su complejidad técnica y su efecto económico o social, se vuelven temas de decisión que trastoca las fronteras políticas e institucionales tradicionales y quedan en manos de grupos de expertos, técnicos y negociadores, quienes son los que más inciden en el producto final.

Finalmente, el incremento del pluralismo político y de una sociedad civil cada vez más participativa e interesada en incidir en los mecanismos de producción legislativa motivó, a partir de la década de 1990, una serie de reformas, en primer lugar en el derecho administrativo, enfocadas en garantizar y ampliar el acceso del público a la información gubernamental.

La posibilidad de acceso y del derecho correspondiente a la información pública tuvo como resultado la oportunidad para la sociedad civil de poder aumentar su capacidad de incidencia en los procesos legislativos.⁴

Sin embargo, al aumento de la actividad legislativa no correspondió un mejoramiento del desempeño y de los resultados de las políticas públicas; al contrario, se produjo un incremento en la carga burocrática y de los costos directos e indirectos para el gobierno y para los sujetos privados, con el fin de cumplir con normas que, en lugar de ayudar en el desarrollo económico y en la competitividad, en la mayor parte de los casos los obstaculizan.⁵

En este contexto de inflación legislativa y de incremento de la complejidad jurídica, se modifica y amplía paulatinamente el ámbito de las reflexiones y de los enfoques de la teoría jurídica con relación a la producción legislativa.⁶

Si en un primer momento la seguridad jurídica y el principio de la salvaguarda del orden normativo y de sus elementos constitutivos podían parecer los criterios de referencia más relevantes para la producción normativa, paulatinamente, gracias a las dinámicas señaladas, se desarrollaron nuevas perspectivas, más pragmáticas y dirigidas a garantizar la eficacia del derecho.

⁴ OCDE, Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1995, <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)>, 9 de mayo de 2018.

⁵ *Ibid.*

⁶ Manuel Atienza, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997; Rodrigo Pineda Garfías, “Teoría de la Legislación: algunos planteamientos generales”, *Revista de Derechos Fundamentales*, 2009, Viña del Mar, núm. 3, 2009, pp. 137-156.

Se modificaron los criterios de racionalidad jurídica de tal manera que, si en la racionalidad formal tradicional la eficacia se medía por el simple cumplimiento de las normas, actualmente la evaluación se integra con la medición de los resultados y de la efectiva consecución de sus fines.

El principio de la aplicación formal de la ley ya no es suficiente como criterio de su medición, sino que requiere la medición del cumplimiento de los objetivos establecidos en origen y de sus resultados.

De allí se deriva una concepción de la norma en función instrumental, vinculada a una nueva interpretación del derecho y de la política, y sometida a los criterios de calidad y de eficiencia de los servicios que el gobierno proporciona a los ciudadanos.

Esta nueva perspectiva sobre la función del derecho se encuentra en estricta vinculación con la que somete la prestación de servicios desde el punto de vista de la administración pública, incluyendo los legislativos y normativos, a los principios de la rendición de cuentas y de la calidad del desempeño.⁷

Se trata, en este caso, de la aplicación de un modelo de análisis o paradigma de evaluación de las políticas públicas, derivado del *New Public Management* (nueva gestión pública), que surgió a partir de la década de 1980 en el mundo anglosajón.⁸

⁷ Alexandra George, et al. (coords.) *Law and public management: starting to talk*, 2001, San Domenico, European University Institute, 2001; Robert Christensen, et al., "Management, law, and the pursuit of the public good in public administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, Oxford, vol. 21, núm. 1, enero de 2011.

⁸ Christopher Hood, "The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme", *Accounting Organization and Society*, 1995, Nueva York, vol. 20, núm. 2-3, febrero de 1995, pp. 93-109.

La nueva gestión pública (NGP en español) enfoca su atención en la evaluación de los resultados de los programas y proyectos de políticas públicas, y relaciona el rendimiento con la demanda y la satisfacción de los usuarios.

La NGP ha sido el paradigma para la redefinición y reorientación de las políticas públicas y, sucesivamente, del derecho, prevaleciente desde mediados de los noventa.⁹ En México, su influencia ha sido relevante en distintos rubros, tales como el proceso de redefinición del papel de la administración pública; el proceso de simplificación legislativa y mejora regulatoria puesto en marcha por el Poder Ejecutivo;¹⁰ los procesos de privatización de empresas gubernamentales; y en el modelo y método para el diseño, cumplimiento y evaluación de las políticas públicas.¹¹

⁹ Christopher Hood, *et al.*, *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters*, Oxford, Oxford University Press, 1999; George, *op. cit.*

¹⁰ Se concreta con la creación, en el año 2000, de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), sobre la cual se tratará más adelante.

¹¹ Carlos Gómez Díaz de León. "Nueva gestión pública y gobernanza: desafíos en su implementación", *Daena: International Journal of Good Conscience*, 2013, México, vol. 8, núm. 1, marzo de 2013, pp. 177-194; José Martínez Vilchis, "La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país", *Convergencia*, 2009, México, vol.16, núm. 49, enero-abril de 2009.

El origen: el Poder Ejecutivo

En este contexto de la evolución del derecho, y en particular de la producción normativa, se sitúan los primeros esfuerzos para definir los mecanismos de evaluación *ex ante* de los resultados de la actividad legislativa.

La necesidad de llevar a cabo un proceso de análisis previo a la presentación formal en la sede parlamentaria de la iniciativa legislativa se originó, en principio, por el interés en conocer con anticipación la repercusión que el proyecto podía tener sobre el presupuesto público. Sucesivamente, los criterios de análisis se ampliaron para incluir los estudios de evaluación del efecto administrativo y social (costo-beneficio).

Según lo mencionado con anterioridad, las primeras evaluaciones con estas características se desarrollaron en los países en donde se adoptaron los principios de la *New Public Management* o nueva gestión pública.

En este contexto, Estados Unidos de América fue el primer Estado en poner en marcha medidas para la evaluación previa del impacto de la actividad regulatoria, seguido sucesivamente por Inglaterra y Australia.¹²

¹² Para los efectos de esta aportación, se consideran los conceptos de evaluación de impacto legislativo, normativo o de la regulación como sinónimos,

En ese orden, el 27 de noviembre de 1974, la presidencia de Estados Unidos promulgó la Executive Order N. 11821, que obligaba a todas las agencias de producción normativa del Poder Ejecutivo a elaborar y presentar un análisis de impacto de los proyectos legislativos (*Inflation Impact Assessment*). Así se inauguró el Inflation Impact Statement Program.

El análisis tenía como objetivo conocer *ex ante* la repercusión que el nuevo proyecto legislativo podía tener sobre los precios nominales; es decir sobre la inflación. Lo anterior debido a que en esa época la falta de control de los indicadores macroeconómicos determinaba alteraciones significativas de los niveles de inflación.¹³

Con el decreto se inauguró, por primera vez y desde el Poder Ejecutivo, un programa de evaluación previa de la producción legislativa.

Por otra parte, en Inglaterra, en 1985, el gobierno de la primera ministra Margaret Thatcher promulgó la Iniciativa Desregulatoria (*Deregulation Initiative*), integrada por los siguientes principios de acción: racionalización y simplificación de las regulaciones, abolición de las normativas obsoletas e ineficaces y adopción de la metodología de análisis de costos de adecuación (*Compliance Cost Assessment*). En 1993, el análisis se volvió parte del Memorándum de justificación y financiero (*Explanatory and Financial Memorandum*);

debido a que en la literatura y en los instrumentos jurídicos en vigor se utilizan comúnmente de manera similar; asimismo, en términos generales, el objeto de la evaluación es un instrumento normativo que tiene los alcances de una ley o código, mas no de un acto normativo de grado inferior, como un reglamento.

¹³ Andrea Renda, *Impact assessment in the EU: the state of the art and the art of the State*, Bruselas, Center for European Policy Studies. Bruselas, 2006, p 9.

actualmente es el documento que acompaña todas las propuestas de ley que el gobierno presenta en el parlamento.

En 1996, se presentó la valoración regulatoria (*Regulatory Appraisal*), el cual modificó la filosofía del proceso de evaluación; y se creó la Unidad de Mejora Regulatoria (*Better Regulation Unit*), enfocando los esfuerzos de la evaluación en el mejoramiento de la calidad de la regulación.

Finalmente, en 1998, el gobierno británico promulgó la Evaluación de Impacto Regulatorio (*Regulatory Impact Assessment*) que adopta de manera permanente las técnicas de análisis costos-beneficios.

En Australia, en 1989, se adoptó mediante una reforma constitucional la Oficina de Revisión Regulatoria, la cual operó bajo el principio de la *legislación mínima y eficaz*, mediante la puesta en práctica del análisis costo-beneficio, entre otras metodologías.

Sin embargo, en esta breve reseña histórica de la evaluación del impacto legislativo, el momento más significativo lo constituye la publicación, en 1995, de un documento por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, en 1995, emite una serie de recomendaciones para la mejora regulatoria (*better regulation*).¹⁴ El documento representa la primera declaración internacional para la promoción de la mejora de la calidad de la producción legislativa.

En este documento se recopilan, analizan y desglosan los problemas e inquietudes que son comunes en los países miembros de la organización y se expresan una nueva

¹⁴ OCDE, *op. cit.*

filosofía y nuevos objetivos para fundamentar y justificar la necesidad y viabilidad de la intervención legislativa.

Es evidente que el nuevo enfoque hacia la elaboración de instrumentos legislativos se deriva de una visión más pragmática y administrativa, cuya atención estaba enfocada en los efectos posibles, y en mayor medida calculables, de la intervención normativa sobre los destinatarios finales.

En este caso, se confirma y sostiene el principio de la calidad de la legislación; es decir, la aplicación de una serie de estándares de referencia, requerida desde la fase del diseño del instrumento legislativo. Se señalan, en ese caso, una serie de criterios y elementos que hay que tomar en cuenta (una *checklist*) previa a la fase de presentación de la iniciativa. Entre estos elementos se encuentran la necesidad de tomar en cuenta a los usuarios de la ley y de aplicar los criterios de claridad, simplicidad y accesibilidad de la norma; otro, relativo al ámbito del cumplimiento del acto normativo, como la flexibilidad y la consistencia; la aplicación de criterios básicos de técnica legislativa para el diseño del instrumento normativo (*drafting*); y, finalmente, la necesidad de aplicar las técnicas de costo-beneficio y de costo-efectividad (*analytical standards*).¹⁵

Entre otros elementos extralegales que hay que considerar para la evaluación de la necesidad de la intervención normativa, se presenta el estudio de las opciones alternativas a una mera propuesta jurídica, tales como acuerdos voluntarios, declaraciones de autorregulación, medidas de carácter administrativo o económico, y estrategias de comunicación y de información, entre otras.

¹⁵ *Ibid.*

Estos estándares implican, por un lado, una concepción integral de la intervención legislativa, ya no limitada a un análisis tradicional y exclusivamente jurídico; y por otro lado, requieren una planeación general en la determinación de las estrategias para la recopilación e integración de la información para el diseño del instrumento legislativo.

Por eso, en el documento de la OCDE se propone la creación de una agencia regulatoria con el mismo nivel que una secretaría de Estado para hacerse cargo de la labor de evaluación previa del impacto normativo.

Lo que resulta fundamental es que, en primera instancia, el objeto de la aplicación del instrumento de evaluación (la *checklist*) era la regulación entendida en sentido amplio, incluyendo la legislación, la regulación correspondiente, las directrices de gobierno y otros actos normativos considerados relevantes por su repercusión en los mercados, en la salud y en la seguridad de los trabajadores, sobre la protección ambiental, hacia los intereses de los consumidores y los relativos al posible incremento de la carga impositiva sobre las empresas y los ciudadanos.

Al respecto, se precisa que quedaban exentos del proceso de evaluación las reformas constitucionales, los proyectos de ley y de decreto relacionados con la seguridad interior y exterior, y la ratificación de tratados internacionales que no requieran la creación de nuevos órganos administrativos.

Si bien la OCDE marcó en un principio la tendencia para la conceptualización de la evaluación de impacto normativo, el ámbito en donde encontramos su fase más desarrollada en lo que toca a su puesta en marcha es en la Unión Europea.

En este caso y debido a los mecanismos de integración europea en materia legislativa, y a la progresiva preponderancia

de la legislación europea sobre las nacionales, la evaluación de impacto normativo (*Impact Assessment*) adquirió una relevancia estratégica en los dos niveles de legislación secundaria y de regulación correspondiente.

Al respecto, la Comisión Europea emitió en 2002 el plan de acción *Simplificar y mejorar el entorno regulador*,¹⁶ seguido por otro documento de significativa importancia: *Guía para la evaluación de impacto*, de 2005,¹⁷ el cual se actualizó en 2009.¹⁸

En el plan de acción se mencionaba claramente que

El objetivo final consiste en preservar un elevado nivel de seguridad jurídica en una Unión que se encuentra a las puertas de una nueva ampliación, potenciar el dinamismo de los agentes económicos y sociales y contribuir así a reforzar la credibilidad de la Comunidad ante sus ciudadanos. No se trata de desregular ni de restringir la capacidad de acción de la Comunidad.¹⁹

Ante el problema de la diversidad de instrumentos jurídicos y de modalidades de intervención política y legislativa de los países miembros de la Comunidad Europea, se decidió crear un instrumento de evaluación *ex ante* que pudiera, por un lado, proporcionar más seguridad jurídica y, por el otro,

¹⁶ Comisión Europea, Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment”, Bruselas, Comisión Europea, 2002, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52002DC0278>>, 9 de marzo de 2018.

¹⁷ Comisión Europea, Impact Assessment Guidelines, Bruselas, Comisión Europea, 15 de junio de 2005, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf>, 9 de mayo de 2018.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Comisión Europea, Action plan..., Artículo 1.

permitir que cada modalidad de intervención tuviera un objetivo claramente definido, que orientara la consecución del resultado previsto.

Por ello se decidió que

Antes de finales de 2002, la Comisión aplicará un instrumento de análisis de impacto integrado y proporcionado a sus iniciativas legislativas y políticas, que cubrirá las dimensiones del análisis de impacto sobre la regulación y sobre el desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental) e integrará los instrumentos y métodos existentes. Este análisis será de gran ayuda a la hora de decidir si se debe actuar a escala comunitaria, en el pleno respeto del Tratado y del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. (...)

En principio, todas las propuestas legislativas y todas las demás propuestas políticas importantes que deban adoptarse, es decir, que estén previstas en el programa de trabajo de la Comisión, se someterán al procedimiento de análisis de impacto. Sin embargo, sólo las propuestas importantes serán objeto de un análisis de impacto exhaustivo.²⁰

La obligatoriedad del instrumento en sede comunitaria hizo que la evaluación de impacto normativo se aplicara de manera progresiva a todos los Estados miembros de la Comunidad Europea, ya sea a los instrumentos legislativos o a los regulatorios, hasta a las propuestas de diseño de programas y políticas pública, es decir a instrumentos no normativos.

²⁰ *Ibid.*, Artículo 17.

En los Estados, la evaluación, si bien adquirió distintas denominaciones, mantuvo las mismas características. En la mayor parte de los casos el instrumento se aplicó a instrumentos legislativos y, en menor grado, a reglamentos y a documentos políticos o no normativos.²¹

De lo mencionado, resulta claro que el origen de las políticas y programas de redimensionamiento de la producción legislativa y reglamentaria tuvo como eje de atención y transformación en primera instancia a los poderes ejecutivos, debido a que se consideró que tenían la capacidad de hacer más expedito el proceso porque tenían los recursos suficientes, ya sea en términos técnicos como políticos.

Es importante señalar que la puesta en marcha de la evaluación de impacto normativo en los Estados miembros de la Comunidad Europea tenía una triple finalidad: reducir el conjunto de normas vigentes, reducir el flujo de nuevas normas y perfeccionar el análisis del efecto de la reglamentación.

Con respecto a la primera, el objetivo era reducir el número de disposiciones normativas vigentes, debido a la incongruencia, falta de homogeneidad, contradicciones y complejidad que caracterizaban su aplicación, causando la afectación a la seguridad jurídica. Por ende, se propiciaba el retraso y la falta de aplicación de justicia, ya sea en el ámbito civil o en el penal. Todo esto dejaba abierta una gran área de oportunidad para actos de corrupción en todos los niveles.

²¹ Comisión Europea, Impact Assessment, Bruselas, Comisión Europea, 2017, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2017_en.htm>, 9 de mayo de 2017; Comisión Europea, Impact Assessment Board Report for 2013, Bruselas, Comisión Europea, s/f, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_report_2013_en.pdf>, 9 de mayo de 2018.

Para enfrentar el problema se llegó, en tiempos más recientes, a proponer mecanismos *corta leyes*, que incluían el mandato de la abrogación generalizada de las leyes promulgadas antes de una fecha determinada, aunque modificadas sucesivamente,²² o al establecer mecanismos para consolidar y agrupar las leyes vigentes vertientes sobre la misma materia en códigos, con el objeto de obtener una mejor comprensión del texto legal y una aplicación más eficaz²³.

La segunda finalidad consiste en reducir sustantivamente el *flujo* de producción de nuevas leyes, sometiendo el proceso de diseño del instrumento normativo a una evaluación previa de impacto.

Los mecanismos, metodologías y técnicas para la puesta en marcha de la evaluación han sido variados; son más sencillos en una fase inicial y experimental para que sucesivamente se vuelvan más sofisticados.

No obstante, en términos generales, corresponden a un mismo *modus operandi*, que incluye los siguientes pasos que hay que seguir:

²² Se trata del caso del Decreto de Ley N.246 de 2005, en particular las disposiciones mencionadas en el artículo 14, promulgado por el gobierno italiano, que establece que todas las leyes promulgadas antes del 1 de enero de 1970 serán abrogadas, a menos que no se justifique debidamente su permanencia por medio de la aplicación de la evaluación de impacto legislativo. Lo anterior dio lugar a que de un total de 21,000 leyes vigentes se prevé abrogar el 25%. Cámara de Diputados y Senado de la República, *Stato di Avanzamento del "Taglia Leggi"*, Roma, Cámara de Diputados y Senado de la República, 2008.

²³ En Holanda se estableció en 2007 una política pública en materia. OCDE, *Better regulation in Europe: Netherlands*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2010.

- a) Definir con claridad el problema y justificar la intervención del gobierno.
- b) Identificar la solución y los objetivos para su cumplimiento efectivo.
- c) Seleccionar las alternativas posibles, de naturaleza normativa (distintos niveles de intervención) o no normativa, que incluyan la opción cero, es decir la evaluación de la situación o de la evolución del problema en caso de ausencia de intervención.
- d) Consultar a todos los interesados (*stakeholders*); es decir, a los sujetos destinatarios (directos e indirectos) de la intervención gubernamental, mediante un mecanismo de consultas públicas presenciales y por medio electrónicos.
- e) Poner en práctica la evaluación de los costos y beneficios por cada opción para los ciudadanos, empresas y administración pública, incluyendo el principio de la transparencia, equidad y no discriminación en su distribución.
- f) Analizar los procedimientos, incluyendo los incentivos y las instituciones correspondientes, para el cumplimiento efectivo de la nueva normativa.
- g) Elaborar el instrumento normativo con base en los requerimientos técnicos correspondientes, incluyendo su conformidad con la Constitución, las indicaciones contenidas en la jurisprudencia y su compatibilidad y correspondencia con la legislación vigente.

El tercer objetivo, relativo al perfeccionamiento de los métodos y técnicas de análisis de impacto, se enfocó en institucionalizar el proceso de evaluación por medio de la creación de entidades de estudio en el entorno gubernamental o

de parlamentos, en las que se pudiera promover la profesionalización y el empleo de los recursos humanos especializados sobre cada área temática, propiciando el perfeccionamiento de las técnicas de análisis correspondiente.

La evaluación de impacto implica un nivel de estudio con un alto componente técnico que requiere de conocimientos especializados y una amplia experiencia en el sector, lo cual evidentemente requiere esfuerzos permanentes e institucionales.

Así como en otras naciones, en el caso de México, la adopción de los mecanismos para la evaluación de impacto *ex ante* de la producción legislativa y regulatoria tuvo su origen, así como en otras naciones, en el ámbito del Poder Ejecutivo. El procedimiento de análisis y evaluación previa sigue estando subordinado a la competencia de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, sectorizado a la Secretaría de Economía del gobierno federal de México.

Creada en el 2000, su función principal es la de analizar y dictaminar por medio de la aplicación de la manifestación de impacto regulatorio (MIR), los anteproyectos legales y regulatorios que pretenden emitir las dependencias y los organismos descentralizados del gobierno federal, con excepción de los siguientes:

- Los emitidos por las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.
- Tratados internacionales ratificados por el Poder Ejecutivo.
- Relativos a la materia fiscal.
- Relativos a responsabilidad de los servidores públicos.

- Cuya materia sea de justicia agraria.
- Relativos al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.
- En los casos de que los anteproyectos no establezcan costos de cumplimiento para los particulares.²⁴
- En los casos en los que se prevean trámites y procedimientos que se gestionen o se desahoguen ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, directamente relacionados con la prestación de servicios médicos de carácter preventivo, de diagnóstico, rehabilitación, manejo y tratamiento hospitalarios.²⁵

La MIR representa el primer ejemplo de una herramienta que permite analizar sistemáticamente los objetivos y efectos potenciales de la producción regulatoria, con el fin de asegurar que sus beneficios sean superiores a sus costos. Asimismo, permite justificar y socializar las decisiones de política pública y brinda a la ciudadanía la oportunidad de participar en su elaboración.

El criterio básico que orienta su aplicación es el de evaluar que los beneficios de las nuevas regulaciones sean superiores a los costos que los particulares y la administración pública tendrán que soportar. Lo anterior, conforme a lo establecido en las recomendaciones de la OCDE antes mencionadas.

Para eso, la MIR orienta y obliga al responsable de la emisión del nuevo acto normativo a considerar y aplicar un

²⁴ *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, artículos 1, párrafo tercero, 69-A y 69-H.

²⁵ *Ley del Seguro Social*, Artículo 9, párrafo tercero.

cierto número de criterios para justificar la nueva iniciativa, tales como: claridad en la definición del problema y de los objetivos generales y específicos de la nueva ley o regulación, identificar posibles opciones de acción, evaluar el efecto de la nueva ley o regulación sobre las cargas administrativas del Estado, sobre el ordenamiento jurídico vigente y sobre los costos y beneficios esperados.

Además, las normas relativas a la MIR²⁶ especifican distintas metodologías y técnicas de análisis según el tipo de impacto económico y de la naturaleza del instrumento normativo.

Sin embargo, la información documental que, en los casos requeridos, se integra para la evaluación de proyectos de ley o de decreto no se remite al Poder Legislativo; se envía únicamente el texto normativo acompañado por una exposición de motivos.

²⁶ Cofemer, “Manual de Manifestación de Impacto Regulatorio”, *Diario oficial de la Federación*, 2010, México, 26 de julio de 2010.

El Poder Legislativo: un análisis comparado

Si bien los primeros experimentos de evaluación de impacto normativo comenzaron desde el Poder Ejecutivo; no obstante, el proceso llegó a permear las facultades y atribuciones del Poder Legislativo desde una doble perspectiva. La primera, en virtud de que los proyectos de iniciativa de ley provenientes del Poder Ejecutivo o decretos de gobierno se presentaban, en la mayor parte de los casos, acompañados por una documentación de soporte integrada con una serie de criterios, metodologías y técnicas que requerían una estructura de análisis y evaluación correspondiente por el lado parlamentario. La documentación se consideraba y sigue considerándose parte integrante de la información que tienen que ser analizada en las comisiones legislativas.

La segunda se originó en la necesidad de hacer frente al nuevo reto que representaba el estudio de los documentos de soporte de los proyectos de iniciativas de ley. Por eso, los parlamentos comenzaron, de manera más o menos acentuada, un proceso de adecuación de sus estructuras orgánicas, por un lado, y de modificaciones reglamentarias, por el otro.

Italia

Por el lado de la reestructura orgánica, en Italia, y en particular en la Cámara de Diputados, se creó en 1997 el Comité por la Legislación, con la función de emitir una opinión vinculatoria sobre todas las iniciativas con proyecto de decreto o de ley provenientes del gobierno.²⁷ Todas las comisiones legislativas están obligadas a solicitar una opinión con relación a iniciativas con proyecto de decreto o de ley que contengan “normas de delegación legislativa, o delegificación, o que transfieren la potestad reglamentaria a otros sujetos en materias ya disciplinadas por ley”.²⁸

Lo anterior con el objeto de “expresar una opinión sobre la calidad de los textos legislativos, con relación a su homogeneidad, claridad, propiedad en su formulación, así como con relación a la eficacia por la simplificación y el reordenamiento de la legislación vigente”.²⁹

Se precisa que la opinión se omite en los casos de proyectos de reforma constitucional y en los casos de las leyes financieras (ley de ingreso y de egreso).

Por el lado de las modificaciones al reglamento parlamentario, siempre en Italia, en 1997 se emitió por los presidentes de las dos Cámaras una circular³⁰ en la cual se establecen de

²⁷ Con excepción de los decretos acompañados por una moción de urgencia y los proyectos de ley de ingresos y de presupuestos de egresos anuales.

²⁸ *Reglamento de la Cámara de Diputados* de Italia, Artículo 16 bis.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Senado de la República, Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni, Roma, Senado de la República, 10 de enero de 1997, <https://www.senato.it/1057?testo_generico=28&voce_sommario=62>, 9 de marzo de 2018.

manera específica los nuevos procedimientos e indicaciones para el proceso de dictaminación en Comisión.

El mismo año, y para formalizar las indicaciones contenidas en la circular, se reformó el Artículo 79 de la Cámara de Diputados y se establecieron nuevos requerimientos para el proceso de dictaminación de las comisiones legislativas, indicando que:

En el proceso de dictaminación, la Comisión provee en adquirir los elementos de conocimiento necesarios para verificar la calidad y eficacia de las disposiciones contenidas en el texto. El proceso de dictaminación (*Istruttoria*), toma por ello en consideración los siguientes aspectos:

- a) La necesidad de la intervención legislativa con relación a la posibilidad de obtener sus objetivos utilizando recursos distintos a los de la ley (Estudio de alternativas).
- b) La conformidad de la disciplina propuesta con la Constitución, su compatibilidad con la normativa de la Unión Europea y el respeto de las competencias de las regiones y de las autonomías locales.
- c) La definición de los objetivos de la intervención y la congruencia de los medios identificados para su consecución, la adecuación de los términos previstos para su aplicación, así como la carga impositiva para la Administración Pública, los ciudadanos y las empresas.
- d) Lo inequívoco y la claridad del significado de las definiciones y de las disposiciones, así como la sistematización ordenada de la materia en artículos y comas.³¹

³¹ *Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia*, Artículo 79.

En este caso fue evidente que el principio de evaluación de la calidad de la legislación determinó la creación de un nuevo comité *ad hoc* para evaluar la documentación que presentaba el Poder Ejecutivo. También se modificó el Reglamento interior para orientar el trabajo de las comisiones en la evaluación *ex ante* de los proyectos presentados en sede parlamentaria por los diputados, insertando aquellos elementos que pudieran garantizar requisitos mínimos, ya no de calidad formal en cuanto a técnica legislativa, sino de contenido.

En ningún momento se criticó ni se denostó la modificación como un perjuicio o limitación de la libertad y soberanía de los legisladores; por el contrario, se aceptó el mecanismo como un instrumento útil para orientar el trabajo legislativo.

España

En el caso del parlamento de España, el proceso de evaluación de impacto legislativo comenzó con la publicación, en 1997, de un real decreto, que establece que los proyectos de iniciativa de ley del gobierno deberán ir acompañados por la “elaboración del correspondiente Anteproyecto, que irá acompañado por la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”.³²

³² Iniciativa Legislativa del Gobierno. Ley 50/1997, Artículo 22.2.

En el caso del Senado de España, el reglamento interior establece solamente que “Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico”.³³

Por lo relativo al Congreso de los Diputados, se establece únicamente que “Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos”.³⁴ Sin establecer más previsiones sobre la iniciativa que la necesidad de que el proyecto tenga, en su caso, sustentabilidad presupuestaria.³⁵

El análisis de impacto normativo se ha quedado relegado en particular en al ámbito de competencia de gobierno, teniendo en el Parlamento una aplicación limitada al efecto presupuestario.

Francia

En Francia, los primeros experimentos gubernamentales para el cumplimiento de la evaluación de impacto normativo se llevaron a cabo a partir del año 1998.

Hoy en día, la elaboración de la evaluación de impacto es obligatoria para el Poder Ejecutivo con respecto a todos los proyectos de modificación de ley o de propuesta de

³³ *Reglamento del Senado de España*, Artículo 108.2.

³⁴ *Reglamento del Congreso de los Diputados de España*, Artículo 109.

³⁵ *Ibid.*, Artículo 111.

un nuevo marco legal secundario, con excepción de los proyectos de reformas constitucionales, de las relativas a las leyes financieras (ley de ingreso y de egreso), las relativas al financiamiento de la seguridad social, a las leyes de programación gubernamental y a los proyectos de ley que prolonguen un estado de crisis.³⁶

Con relación al parlamento, en abril de 2009 entró en vigor la reforma a la Ley Orgánica reglamentaria de los artículos 34-1, 39 y 44 de la Constitución, que establece que todos los proyectos de ley tendrán que venir acompañados obligatoriamente de una evaluación de impacto (*étude*).

El documento de la evaluación tendrá que definir “Los objetivos previstos por el proyecto de ley, la recensión de las opiniones posibles a respaldo de la intervención de las nuevas reglas jurídicas y exponer la motivación para el requerimiento de una nueva legislación”.³⁷

Asimismo la nueva normativa detalla y especifica que la evaluación de impacto tendrá que “exponer con precisión”, lo siguiente:

- La articulación del proyecto de ley con el derecho europeo vigente o en curso de elaboración, y su impacto sobre el ordenamiento jurídico interno.
- La situación de aplicación del derecho sobre el territorio nacional en uno más ámbitos considerados por el proyecto de ley.
- Las modalidades de aplicación en los tiempos previstos por las nuevas disposiciones, los textos legislativos

³⁶ *Ley Orgánica* n°2009-403, Artículo 11.

³⁷ *Ibid.*, Artículo 8.

y reglamentarios a abrogar y las medidas transitorias propuestas.

- Las condiciones de aplicación de los nuevos dispositivos normativos para las colectividades que se rigen por los artículos 73 y 74 constitucionales, de Nueva Caledonia, y de las Tierras australes y antárticas francesas, justificando, en caso necesario, las adaptaciones propuestas y la no aplicación de las disposiciones a ciertas colectividades.
- La evaluación de las consecuencias económicas, financieras, sociales y ambientales, así como los costos y beneficios económicos esperados de los nuevos dispositivos normativos por cada categoría de la administración pública y de las personas físicas y morales interesadas, indicando el método de cálculo correspondiente
- La evaluación de las consecuencias de los nuevos dispositivos normativos sobre el público empleo.
- Las consultaciones llevadas a cabo ante el Consejo de Estado
- La lista provisional de los textos para su necesaria aplicación.³⁸

Por otra parte, resulta relevante señalar que los proyectos se ponen a disposición del público en la página web de la Asamblea para que los ciudadanos puedan emitir sus observaciones al respecto.³⁹

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ Asamblea Nacional, “L’Assemblée nationale vous remercie de votre contribution”: Vous pouvez désormais vous exprimer sur les études d’impact accompagnant les projets de loi, París, Asamblea Nacional, 2009, <<http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>>, 9 de mayo de 2018.

Finalmente, con la reforma al Artículo 24 de la Constitución francesa⁴⁰ se estableció que el Parlamento no solamente vota la ley y controla la acción del gobierno sino que también “evalúa las políticas públicas”.

En efecto, y con base en la reforma la Cámara de Diputados, creó el Comité para la Evaluación y el Control de las Políticas Pública (*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*),⁴¹ con el objeto de evaluar la eficacia de las políticas, comparando los resultados con los objetivos asignados y los medios utilizados. Esto para dar cuenta e informar a la opinión pública y a las partes interesadas (beneficiarios, actores, empresas, etc.) y para emitir, en su caso, las recomendaciones correspondientes para mejorar su desempeño.

Lo interesante es que, en el caso francés, la evaluación ya no se enfoca únicamente en los proyectos legislativos, sino que amplía al espectro de análisis al conjunto de política públicas gubernamentales.

México

En el caso mexicano, como se mencionó con anterioridad, el proceso de evaluación de impacto regulatorio (MIR) se

⁴⁰ Ley de reforma constitucional núm. 2008-724 del 23 de julio de 2008, “Modernisation des institutions de la Ve République”.

⁴¹ Asamblea Nacional, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, París, Asamblea nacional, s/f, <<http://www2.assemblee-nationale.fr/14/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/comite-d-evaluation-et-de-contrôle-des-politiques-publiques/>> 9 de mayo de 2018.

inauguró gracias a la iniciativa del Poder Ejecutivo y sigue teniendo su mayor margen de actuación sobre sus propias iniciativas de ley y regulaciones.

Por lo referente al Congreso, con la publicación en 2006 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* se estableció una nueva obligación para los legisladores, en particular para las comisiones legislativas en su función de presentación y dictaminación de iniciativas.⁴²

La obligación establece lo siguiente:

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

El Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.⁴³

De esta forma se define la obligación por parte de las comisiones, y por ende de los legisladores, de acompañar el proyecto de ley o decreto con un análisis previo de impacto presupuestal.

En esta misma tesitura, el *Reglamento de la Cámara de Diputados* dispone que los dictámenes de las iniciativas

⁴² *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Artículo 18.

⁴³ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Artículo 18, párrafo tercero y cuarto.

presentadas en comisiones tendrán que venir acompañadas, en su caso, por una: “valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro”,⁴⁴ incorporando de este modo la obligación señalada por la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* en el procedimiento legislativo de la Cámara de Diputados.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, como lo establece la ya citada Ley Hacendaria, es el encargado de “apoyar técnicamente a las Comisiones del Congreso de la Unión en la realización de los impactos presupuestarios derivados de las Iniciativas de Ley y otros instrumentos legislativos que se presenten ante el Pleno de sus respectivas Cámaras”.⁴⁵

Es importante mencionar que el Centro proporciona apoyo a las comisiones de ambas Cámaras, ya que así lo establece la mencionada Ley Hacendaria y el *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados*.

Sin embargo, el exceso de carga de trabajo por la gran cantidad de iniciativas presentadas cada legislatura por las dos Cámaras,⁴⁶ aunado a la escasez de personal experto en la elaboración de análisis de impacto presupuestario (un total de 26 investigadores asignados a cuatro direcciones),⁴⁷ ha generado un déficit o nivel de saturación significativo en la atención de las solicitudes de análisis de impacto que merma la capacidad del Centro, además de la autonomía e

⁴⁴ Reglamento..., Artículo 85, fracción IX.

⁴⁵ Funciones de la Dirección General del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP). *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados*.

⁴⁶ Se calcula que 85% de las iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura (6 743 de un total de 7 933), requirió de impacto presupuestal.

⁴⁷ Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Directorio, Cámara de Diputados, <<http://www.cefp.gob.mx/new/directorio.html>>, 9 de mayo de 2018.

independencia efectiva del Congreso en este ámbito con respecto a la capacidad técnica del Poder Ejecutivo, el cual puede en todo momento enviar notas técnicas a la comisiones condicionando la dictaminación de las iniciativas.

Asimismo, no está disponible un manual o instructivo para la elaboración del análisis en cuestión, lo cual deja amplios márgenes de discrecionalidad a la hora de utilizar el análisis como un instrumento de efectivo para validar la viabilidad del nuevo proyecto normativo.

Por lo cual, el marco normativo del Congreso mexicano es muy limitado con respecto a la evaluación de impacto legislativo, ya que no se evidencian mecanismos más amplios y robustos para la evaluación *ex ante* de los proyectos de ley.

Finalmente, se trata de una evaluación de los costos únicamente presupuestales de los proyectos de ley, más no de los costos que los proyectos tengan para los usuarios, ya sea ciudadanos o empresas. Y en esto México se asemeja al caso español.

Ciudad de México: la evolución de los modelos de evaluación de impacto legislativo

En el plano subnacional, con relación a la Ciudad de México, el procedimiento para la evaluación *ex ante* de proyectos de iniciativa de ley compete de manera obligatoria al Poder Ejecutivo, ya que antes de la publicación de la Constitución de la Ciudad de México,⁴⁸ en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la evaluación se podía llevar a cabo de manera facultativa.

⁴⁸ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 5 de febrero de 2017

Con relación al Poder Ejecutivo, a partir de 2009, con la publicación de la *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*, la cual, a partir del 30 de octubre de 2017, pasó a llamarse “de la Ciudad de México”,⁴⁹ y de su Reglamento⁵⁰, se establece que:

Toda iniciativa de ley, decreto, o proyecto de reglamento y acuerdo que presente el Jefe de Gobierno deberá contar con una evaluación del impacto presupuestario realizada por la Secretaría, cuando éstas impliquen afectaciones a la Hacienda Pública.

En el caso de que dichas iniciativas impliquen erogaciones adicionales y con el propósito de guardar el equilibrio presupuestal, se deberá señalar su fuente de financiamiento ya sea mediante la cancelación o suspensión de programas; la creación de nuevas contribuciones o bien, por eficiencia recaudatoria.⁵¹

Por su parte, el reglamento de la ley en cuestión señala el alcance de la evaluación del impacto:⁵²

La evaluación del impacto presupuestal deberá considerar el costo presupuestario total de las iniciativas de ley, decretos, proyectos de reglamento o acuerdos, tomando en consideración los elementos siguientes:

- I. Impacto total en el gasto de las Unidades Responsables del Gasto para el año de referencia;

⁴⁹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 31 de diciembre de 2009.

⁵⁰ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 8 de marzo de 2010.

⁵¹ *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México*, Artículo 18, primer párrafo.

⁵² *Reglamento...*, Artículo 32 y 33 del Reglamento.

- II. Impacto en la estructura orgánica de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades por la creación, en su caso, de unidades administrativas, unidades administrativas de apoyo técnico-operativo o plazas;
- III. Impacto en las subfunciones aprobadas en el Decreto;
- IV. Fuente de financiamiento, y
- V. Los demás que determine la Secretaría.

Finalmente, y de forma sorpresiva, antes de la publicación de la *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*, de 2009, se publicaron en 2007, por parte de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, los *Lineamientos para la Evaluación del Impacto Presupuestario de los Proyectos de Iniciativas de Leyes, Decretos, Acuerdos o Reglamentos*⁵³ cuyas características son las siguientes:

- I. Aspectos generales: nombre de la unidad responsable que presenta el proyecto, denominación del proyecto, así como una descripción detallada del mismo.
- II. Impacto en la estructura orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal: precisar la creación o modificación de Unidades Responsables y plazas, en su caso; así como el establecimiento de nuevas atribuciones que deberán realizar las Unidades Responsables o, en su caso, la transferencia de atribuciones a otras.
- III. Impacto en Programas: el impacto que tendrían el proyecto en los programas autorizados en el Presupuesto de Egresos, si se modificarían o se tendrían que crear nuevos programas para dicho proyecto.

⁵³ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 12 de julio de 2007.

- IV. Fuente de Financiamiento: la fuente de financiamiento en el corto y largo plazos. De igual forma, deberán señalar si los proyectos contemplan el establecimiento de destinos específicos de gasto público.
- V. Impacto total en el gasto: estimación del impacto en el gasto total de la(s) Unidades Responsables para el año de referencia con base en su naturaleza económica y programática:
- a) Variación en el gasto total,
 - b) Variación en gasto programable, y
 - c) Variación en gasto no programable.⁵⁴

Se considera relevante que los lineamientos presenten en los anexos, de manera muy simple, los formatos para la elaboración del impacto, facilitando así su cumplimiento.

Con relación a la Asamblea del Distrito Federal,⁵⁵ en la *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal* en una adición al Artículo 18, de diciembre 2013, se dispone que:

La Asamblea, a través de la Comisión correspondiente, al elaborar los dictámenes respectivos, podrá realizar una valoración del impacto presupuestario de la iniciativa de Ley o Decreto, con el apoyo de la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas y podrá solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.⁵⁶

⁵⁴ *Lineamientos para la Evaluación del Impacto Presupuestario de los Proyectos de Iniciativas de Leyes, Decretos, Acuerdos o Reglamentos*, Numeral OCTAVO.

⁵⁵ A partir del 17 de septiembre de 2018, esta Asamblea cambiará su denominación por la de Congreso de la Ciudad de México.

⁵⁶ *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*, Artículo 18, segundo párrafo.

Por lo anterior, se estableció la facultad de llevar a cabo el estudio de impacto por parte de las comisiones de la Asamblea Legislativa; sin embargo, no era obligatoria, a diferencia de lo que se dispone por el Congreso federal. Además, las normas en la materia que se podrían aplicar al tema en cuestión (*Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; su reglamento interior; el reglamento interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa; el *Manual de Políticas y Procedimientos de la Unidad de Evaluación de Finanzas Públicas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*) eran omisas en definir el tema y los procedimientos de aplicación posibles para la realización de la evaluación en cuestión.

En este sentido, hay que mencionar la *Ley de Disciplinas Financieras de las Entidades Federativas y los Municipios*,⁵⁷ la cual extiende a todas entidades federativas la obligación de sus respectivos Poderes Ejecutivos de llevar a cabo

una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la consideración de la Legislatura local... Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.⁵⁸

Puede concluirse que se creó una necesidad subnacional de lineamientos específicos en la materia y de personal

⁵⁷ “Ley de Disciplinas Financieras de las Entidades Federativas y los Municipios” *Diario Oficial de la Federación*, 27 de abril de 2016.

⁵⁸ Ley de Disciplinas..., Artículo 16.

especializado para su aplicación, tanto para los Poderes Ejecutivos como para los Congresos locales en su ámbito de competencia, si bien esta necesidad está todavía limitada solamente a la evaluación de impacto presupuestario.

Con la publicación de la Constitución de la Ciudad de México, el 5 de febrero de 2017 en la gaceta oficial, se mantiene, por un lado, la obligatoriedad por parte del Poder Ejecutivo de la elaboración de impactos presupuestales de los proyectos de iniciativa de ley y, por otro, se establece la creación de una oficina presupuestal con carácter de órgano especializado, con autonomía técnica y de gestión, encargada de elaborar información y análisis sobre los egresos, el impacto presupuestal de las iniciativas de ley y las estimaciones económicas y financieras de la Ciudad para su consideración en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos.⁵⁹ Además, la Constitución dispone la necesidad de elaborar una ley que defina su estructura y organización.⁶⁰

En la *Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México*⁶¹ y en su Reglamento⁶², la oficina presupuestal depende de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas; sin embargo, no se establece cuáles son sus atribuciones ni las características, métodos y criterios para la elaboración del impacto presupuestario.

⁵⁹ *Constitución Política de la Ciudad de México*, Artículo 21, apartado C, inciso 5.

⁶⁰ *Ibid.*, Artículo 29, apartado E, inciso 8.

⁶¹ *Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México*, Artículo 104, párrafo tercero.

⁶² *Reglamento del Congreso de la Ciudad de México*, Artículo 523, párrafo cuarto.

El Reglamento prevé que en el proceso de dictaminación de una iniciativa se deberá solicitar la evaluación de impacto presupuestario si la iniciativa lo amerita.⁶³

Por estas razones, se abre una oportunidad significativa para definir las funciones de un nuevo órgano del Congreso encargado de ayudar a los legisladores en el cálculo y la valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley, que ahora tendrán un carácter obligatorio y ya no sólo facultativo, como antes.

Para el cumplimiento de las nuevas obligaciones establecida en la ley, se sugiere retomar como referencia lo establecido en los *Lineamientos para la Evaluación del Impacto Presupuestario*, ya que se trata de técnicas de evaluación establecidas en el país y reconocidas internacionalmente.

Sin embargo, la Constitución de la Ciudad de México, así como la Ley Orgánica del Congreso no sólo presentan la obligatoriedad de la evaluación de impacto presupuestal para los proyectos de iniciativa de ley, sino que proponen algo más novedoso y que podría representar un salto de calidad en los estudios y procesos de evaluación de la leyes en México. Se trata de una nueva competencia del Congreso de la Ciudad de México, con base en la cual se tendrá que

Elaborar un sistema de evaluación de resultados de su trabajo legislativo, así como su impacto en la sociedad. Dicho sistema deberá presentar sus resultados anualmente, los cuales deberán ser difundidos bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas.⁶⁴

⁶³ *Ibid.*, artículos 256, fracción III; y 258, fracción VII.

⁶⁴ Constitución..., Artículo 29, apartado D, inciso p.

Asimismo, en la Ley Orgánica del Congreso se señala que

El sistema al que se refiere el inciso p), del Apartado D, del artículo 29 de la Constitución Local realizará la valoración cuantitativa y cualitativa de las leyes, así como su impacto en la sociedad a fin de presentar sus resultados anualmente bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en otras leyes.⁶⁵

La misma ley atribuye a la Coordinación de Servicios Parlamentarios la responsabilidad del sistema de evaluación de resultados.⁶⁶ La presentación de un sistema de evaluación cuantitativo y cualitativo de los resultados del trabajo legislativo y de su repercusión social representa una novedad absoluta en el panorama de estudios y análisis legislativos en México.

Este sistema no estaba incluido en la primera propuesta de Constitución⁶⁷ y se presentó sucesivamente en los procesos de revisión y modificación llevados a cabo en la Asamblea Constituyente.

Al respecto, en el proyecto de dictamen de modificación de los títulos tercero y cuarto de la Constitución, elaborado por las comisiones Ciudadana, de Ejercicio Democrático y de Régimen de Gobierno, se menciona en la décima consideración que

⁶⁵ Ley Orgánica..., Artículo 20, cuarto párrafo.

⁶⁶ Ley Orgánica..., Artículo 13, fracción XLIX.

⁶⁷ Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, 15 de septiembre de 2016, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>> 12 de junio de 2018.

Uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de las leyes y asegurar la vigencia de un orden normativo coherente, funcional y coordinado. Esta Comisión es consciente de que la labor legislativa del Congreso, así como la reglamentación del Ejecutivo, ha generado hiperinflación normativa debido a la falta de mecanismos de coordinación, armonización, evaluación y depuración regulatoria. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), muy pocos países miembros se han embarcado en la implementación de un enfoque sistemático de evaluación normativa *ex post*; sin embargo, países como Chile, Colombia, Suiza, Reino Unido y Nueva Zelanda, entre otros, ya han comenzado a establecer estrategias de evaluación legislativa y regulatoria con éxitos tangibles. En consecuencia, esta Comisión propone establecer un numeral 7 donde se prevea la creación de un Sistema de Evaluación cuantitativa y cualitativa de leyes y reglamentos cuya ejecución corresponda al Congreso y a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, respectivamente. Este sistema tendrá el propósito de examinar el ordenamiento normativo de la ciudad y evaluar los objetivos propuestos y los resultados obtenidos por cada ley que se emita. Asimismo, el sistema considerará los impactos que se hubieren constatado, los medios técnicos y administrativos empleados, el grado de participación ciudadana, el cumplimiento de legalidad y reglamentación por los destinatarios de la noma, así como los compromisos de readecuación normativa. Los resultados de este sistema tendrán prioridad en los trabajos legislativos y reglamentarios.⁶⁸

⁶⁸ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Gaceta Parlamentaria, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017, <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/>, 14 de junio de 2018.

Se reproduce por extenso el texto de la Comisión para no dejar dudas con respecto a los alcances de esta nueva propuesta.

Queda claro que el propósito es el de garantizar la plena efectividad de las leyes y reducir la actual hiperinflación normativa. Para eso, se propone la puesta en práctica de un sistema de evaluación normativa *ex post* por *cada ley que se emita*.

Entre los ámbitos sujetos a evaluación están las repercusiones que se hubieren constatado, los medios técnicos y administrativos empleados, el grado de participación ciudadana, el cumplimiento de legalidad y reglamentación por los destinatarios de la noma y los compromisos de readecuación normativa.

No queda duda de la complejidad de la propuesta, la cual, debido a los distintos aspectos que requerirá su cumplimiento, necesitará de la creación de un comité o de una unidad *ex professo* para la evaluación legislativa.

La experiencia internacional en materia sugiere las dos opciones.

Por ejemplo, en Gran Bretaña el proceso de evaluación *ex post* (Post-legislative Scrutiny) comenzó en 2006 y actualmente es la Comisión Legal de la Cámara de Diputados (Law Commission) la que tiene la responsabilidad de su cumplimiento.

En 2013, en el Parlamento Europeo se creó la Unidad de Evaluación de Impacto Ex Post (Ex Post Impact Assessment Unit), dependiente del Departamento de Evaluación de Impacto.

En América Latina, la Cámara de Diputados de Chile, en 2011, creó el Departamento de Evaluación de la Ley, con

la función de evaluar la eficacia de la ley y su influencia sobre la sociedad.

Sin embargo, como se mencionará sucesivamente, la evaluación *ex post* tiene más capacidad de éxito solamente si acompañada por el proceso de evaluación *ex ante*. La experiencia internacional lo demuestra: si la evaluación *ex post* no se acompaña por una evaluación *ex ante*, no se va a poder reducir el flujo de producción legislativa.

Por otra parte, es obvio que el trabajo legislativo requiere una realimentación oportuna y en tiempos razonables; sin embargo, la complejidad, los recursos y el tiempo requeridos para la evaluación *ex post* no permiten garantizar la obtención de resultados relevantes en tiempos breves, propiciándose así el riesgo de retrasar ulteriormente el trabajo legislativo.

Por eso, poner en marcha los dos procesos de evaluación de forma simultánea permitiría tener insumos de información estratégicamente relevantes desde el principio, los cuales se podrán utilizar para el proceso sucesivo

En efecto, los criterios y las metodologías adoptados para los dos procesos de evaluación deben ser compatibles, con el fin de que los resultados sean comparables y puedan cumplir con su finalidad.

Un modelo de evaluación de impacto legislativo (EIL)

La necesidad de la evaluación *ex ante* de los proyectos legislativos obedece a una serie de razones que ya se señaló y analizó con anterioridad. No obstante, vale la pena resaltar las que, por su actual relevancia, se consideran estratégicamente significativas: transparencia y rendición de cuentas.

Los mecanismos y los procedimientos utilizados para la evaluación de impacto, los contextos y ámbitos de su aplicación, y los alcances de la información recabada permiten proporcionar, no solamente al legislador, sino al público en general, la información relativa a los beneficios reales esperados por la intervención legislativa, promoviendo el ejercicio concreto de la participación democrática.

En efecto, uno de los elementos sustantivos de la evaluación es la puesta en marcha de un proceso de consultación y negociación con los actores, privados y públicos, afectados, en sentido positivo o negativo, directa o indirectamente, por el cumplimiento del nuevo dispositivo normativo. Por lo anterior, la evaluación de impacto legislativo constituye, además, un instrumento invaluable para promover la legitimidad de una norma.

Asimismo, la información recabada sobre los beneficios esperados por la nueva ley y los medios para su obtención, permiten ofrecer al público elementos indispensables para evaluar el *rendimiento* de la norma, es decir su efectividad. Esto desde una perspectiva de teoría de la legislación que complementa la concepción tradicional con principios y criterios de análisis de carácter teleológico y pragmático.⁶⁹

Hay que enfatizar que la EIL en ningún momento representa una sustitución o condicionamiento de la decisión político-legislativa que se ejerce en sede parlamentaria. Por el contrario, se distingue como un importante instrumento de análisis que permite, desde el diseño conceptual de la propuesta legislativa, tener una visión integral del impacto previsto por la intervención legislativa, lo cual favorece, por un lado, detectar si el problema realmente se podrá resolver o aminorar con la intervención legislativa y, por el otro, de justificarse la propuesta de intervención normativa, permite evaluar e identificar cual serán las medidas más idóneas para lograr los resultados esperados.

Enseguida se ofrece, con base en una síntesis de los distintos esquemas operantes internacionalmente de la EIL, una propuesta para su discusión entre los expertos e interesados en el ámbito de la teoría de la legislación y de la técnica legislativa.

La propuesta se compone por una serie de apartados, cada uno con un ámbito específico de aplicación y su propia metodología de análisis. En cada apartado se señala un rubro

⁶⁹ Albert Calsamiglia, "Ciencia jurídica, el derecho y la justicia", *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, 1996, Madrid, núm. 11, 1996; Manuel Atienza, *Contribución...*, pp. 27 y 28.

específico de análisis de impacto que el nuevo dispositivo legal, o su reforma, tiene sobre una dimensión determinada, ya sea jurídica, social, económica administrativa y presupuestaria.

Por cada apartado habrá que elaborar una serie lineamientos o guías de cumplimiento, mismas que ya existen en otros ordenamientos jurídicos, nacionales e internacionales.

El problema y sus causas

La evaluación de impacto legislativo comienza con la necesidad de explicar los *problemas* que motivan la propuesta de intervención normativa (ley o decreto) y sus *causas*, ya sean de carácter normativo (lagunas, insuficiencias, deficiencias, obsolescencias en una o más la leyes), judicial (por efecto de la jurisprudencia), social, económico o ambiental (inexistencia o insuficiencia de una política pública en la materia).

En este primer ámbito de análisis, es importante definir el interés público primario que se ve afectado por la situación y en qué sentido, tomando en cuenta, por ejemplo, si se trata de un tema de salud pública, seguridad, biodiversidad, protección a la infancia o seguridad en el transporte.

La sugerencia es que se identifique siempre, con base al interés público afectado un bien jurídico a proteger o promover por la nueva ley.

En todo caso, hay que identificar a las personas afectadas (sujetos públicos o privados) por la situación, quienes serán los públicos a los cuales se dirigirá la norma; lo anterior, definiendo y cuantificando los beneficiados y los perjudicados, directos e indirectos.

La indicación es la de cuantificar, en la medida de lo posible, los elementos esenciales del problema con el objetivo de medir, en una fase sucesiva de evaluación *ex post*, la repercusión de la intervención normativa. En términos un poco más técnicos, se requiere definir una *línea base* para poder medir sucesivamente el efecto que la intervención normativa tendrá sobre el problema considerado.

Por ejemplo, si se propone una legislación para garantizar una mejor protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, lo que se requiere es definir la gravedad del problema, contabilizando las denuncias que en este rubro se han presentado ante el ministerio público en ámbito territorial y en un período determinado, además de los resultados de las encuestas correspondientes. Con eso, se podrán tener indicaciones más precisas sobre el alcance del problema, su tendencia y la tipología de la población más afectada (mujeres, niños, adolescentes).

Por otra parte, si se quiere evitar o prevenir un peligro (accidentes de tránsito, enfermedades, escasez de agua, etc.), se deberá llevar a cabo un estudio probabilístico del riesgo para los destinatarios. Con relación a las tipologías de referencias informativas, existen la directa y la indirecta. La directa se refiere cuando el sustento informativo ha sido el producto de una investigación *ad hoc* sobre el problema, muchas veces producto de una serie de consultaciones, investigaciones de campo o de la contratación externa de un grupo de expertos.

Es indirecta cuando las referencias informativas se llevan a cabo mediante bases de datos generales disponibles al público, u otras de naturaleza administrativa, tales como los

archivos judiciaarios. Asimismo, las fuentes se dividen en públicas y privadas. Esto es cuando se utilizan bases de datos de asociaciones empresariales, centros privados de estudios, instituciones académicas, y de la sociedad civil (ONG).

En general, hay que privilegiar las fuentes de información gubernamentales; por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Mexicano el Transporte (IMT) y datos estadísticos de la Dirección General de Información en Salud, entre otras; en virtud de que se trata de los mismos datos utilizados por la elaboración de programas de políticas públicas por parte del gobierno.

En caso de referencia a fuentes internacionales, se deberán utilizar las fuentes producidas por organizaciones gubernamentales internacionales, tales como la Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Social (OCDE), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y Banco Mundial (BM), entre otras.

De todas formas, se requiere una estrategia y una metodología claras para la recopilación de la información, identificando y separando las causas principales de las secundarias. Por ejemplo: si las causas principales de la mortalidad infantil son las condiciones de vidas insalubres, la falta de atención en los centros hospitalarios, la distancia y escases de los centros de hospitalarios o la falta de información sobre los riesgos sanitarios de parte de las madres etcétera.

De cada causa se tendrá que llevar a cabo una investigación correspondiente, para determinar cuál es la que más incide en el problema que hay que resolver.

La definición de los objetivos

En este apartado hay que definir *los objetivos* de la intervención legislativa.

¿Cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar con la efectiva aplicación de la norma propuesta?

La descripción de los objetivos tendrá que ser lo más concreta y precisa posibles, sin que haya lugar a distintas interpretaciones. Tendrá que ser cuantificable y, en la medida de lo posible, sustentada en la referencia a indicadores para medir su resultado. Asimismo, realista en cuanto al análisis de las condiciones existentes que permiten u obstaculizan el logro de los objetivos.

Es importante, además, no confundir el objetivo con el instrumento necesario para su logro. Una cosa, en efecto, es la creación de un mecanismo para la obtención de los datos de las personas enfermas de VIH/SIDA, y otra son los programas para la prevención y el control de la enfermedad. Se tendrán que definir un objetivo general (OG) y una serie de objetivos específicos (OE) requeridos para lograr el general.

Por ejemplo: reforma a la *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal*.

OG: mejorar la seguridad del autotransporte federal de carga y de pasajeros.

OE1: retirar progresivamente de circulación los vehículos con una antigüedad mayor a 20 años.

OE 2: otorgar permisos por primera vez solamente a permisionarios propietarios de vehículos con una antigüedad no mayor a cinco años.

OE 3: obligar a los permisionarios (personas físicas y morales) a someterse a una serie de cursos de capacitación profesional.

OE 4: optimar el programa de *chatarrización* para el auto-transporte federal.

Asimismo cada objetivo tendrá que ser acompañado por una serie de indicadores cuantificables, en el tiempo y en el espacio.

La evaluación de las alternativas

Antes de elaborar el proyecto legislativo se sugiere, con el propósito de adquirir una visión más integral de la intervención gubernamental hacia un determinado problema, la de considerar las alternativas posibles a la intervención legislativa.

Debido al fenómeno de la inflación legislativa, la intervención normativa debería ser la última opción, después de haber ponderado toda una serie de opciones posibles.

Entre las opciones, hay que evaluar siempre el costo de oportunidad (opción “cero”); es decir, se requiere evaluar cómo evoluciona la situación o problema, considerando el caso de que no se intervenga con la regulación.

El análisis de las opciones permite, además, encontrar argumentos para sustentar y reforzar la opción normativa, en caso de su elección.

Existen hoy en día una serie de opciones, efectivas, económicas y rápidas para la solución de problemas de políticas

públicas: la teoría de la regulación, en este ámbito, menciona el principio de la *pirámide regulatoria*,⁷⁰ la cual consiste en la selección, ante de la opción de la reforma legal, de medidas alternativas y preliminares para la solución el problema considerado.

Respecto a las alternativas, se considera evaluar las siguientes opciones:

- a) Autorregulación.
 - Códigos de comportamiento.
 - Definición de estándares.
 - Definición de normas elaboradas por organismos independientes.
- b) Campañas informativas.
- c) Opción de incentivos.
 - Impuestos, licencias o permisos.
 - Subsidios.
 - Seguros obligatorios contra ciertos riesgos.
- d) Regulación gubernamental por medio de procedimientos administrativos.

Proceso de consulta

Cuando se llega a la necesidad de la intervención legislativa, se deberá llevar a cabo el proceso de consulta con las partes interesadas o, dicho de otra forma, con los futuros destinatarios directos de la norma.

⁷⁰ Ian Ayres y John Braithwaite John, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 39.

El proceso de consulta es estratégicamente relevante porque permite construir un consenso sobre la estructuración del cuerpo normativo, sin que implique la subordinación de bienes públicos a intereses privados, ya sea de grupos de interés del sector privado, como de intereses de grupos parlamentarios o entre ellos y el Poder Ejecutivo.

Por eso, es muy importante garantizar y cumplir el principio de la máxima publicidad y transparencia, para evitar formas de negociación que nada tienen que ver con los contenidos de la materia objeto de la consultación.

La consultación, además, permite consolidar la legitimación entorno al nuevo proyecto, lo cual favorece su cumplimiento y su acatamiento por parte de los destinatarios.

El proceso de consulta deberá llevarse a cabo por medio de reglas procedimentales, sin que se llegue a modelos demasiado rígidos que, en lugar de favorecer, puedan obstaculizar la consecución de acuerdos.

En este caso, resulta conveniente que sean las comisiones legislativas las encargadas de llevar a cabo la consulta, de forma transparente, auxiliándose con los canales de información electrónicos (páginas web, redes sociales).

Entre los principios que hay que considerar están los de representatividad de los actores interesados, ya sea organizaciones (Cámaras, confederaciones, asociaciones), del sector privado (empresas, sindicatos, ONG) o sujetos públicos (dependencia del gobierno federal, órganos descentralizados, desconcentrados, organismos autónomos, entidades estatales o municipales). También se tendrán que tener en cuenta y aplicar los principios de paridad y no discriminación.

Se vuelve determinante definir la agenda de los temas para su discusión, los tiempos para la presentación de los alegatos, sus estudios y la resolución por parte de la o las comisiones. De todas formas, se deberá tener en cuenta que la consultación no implica la sustitución de la toma de decisiones en las comisiones, ya que los resultados de las consultaciones no son vinculatorias y, por ende, no son justiciables. Lo anterior para no perjudicar el estatus de los legisladores en cuanto a libertad y no condicionamiento en las decisiones legislativas.

Es evidente, en todo caso, que la publicidad y la transparencia de la información versada en el proceso de consultación constituye una forma indirecta de rendición de cuentas del operado de las comisiones.

Elaboración del proyecto normativo

Al concluir el proceso de consulta, se elabora el contenido del proyecto de ley o decreto, tomando en cuenta las directrices de técnica legislativa.

En este apartado, y habiendo ponderado la necesidad y el carácter indispensable de la intervención normativa, se dará inicio a la elaboración del proyecto normativo siguiendo las reglas clásicas para su redacción, tales como las que tienen que ver con un uso correcto del lenguaje y sobre la correcta incorporación de las nuevas disposiciones dentro del sistema jurídico vigente.

Entre ellas, el análisis de la vinculación con los principios de orden constitucional y con lo sancionado en los tratados

internacionales ratificados por el Senado, la coherencia y homogeneidad con las otras leyes cuyos contenidos tratan de la misma materia y la aplicación de las reglas para la estructuración de cuerpo normativo y de las reglas de estilo y de lingüística.

Finalmente, se aconseja recopilar una lista pormenorizada de las normas legales y reglamentarias que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo dispositivo legal. Este último punto permite reforzar el principio de la seguridad jurídica.

Distribución de competencias

En esta fase se determina quién o quiénes serán los entes encargados de la puesta en marcha de la nueva ley o de su modificación.

Están exentos de este rubro los preceptos que tengan carácter de ley orgánica.

En este caso hay que revisar la distribución de competencias conforme los preceptos constitucionales y las leyes secundarias, en particular las orgánicas en materia, tomando en cuenta, además, los criterios establecidos por la jurisprudencia.

La regla general es que debería existir un solo título prevalente, siendo la concurrencia la excepción. Esto debido a que, a mayor grado de distribución de competencias, menor eficacia tendrá la puesta en práctica de la nueva ley.

En cualquier caso, deben de establecerse con precisión los preceptos que tienen carácter prevalente y los que implican una concurrencia de competencias entre distintos niveles de gobierno.

Deberá especificarse, en caso de concurrencia de títulos competenciales que fundamenten la norma, a cuál de ellos responde cada uno de los apartados normativos. Si se trata de varias materias de diferente alcance, se deberá especificar los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia federal, estatal o municipal. Asimismo, y de darse el caso, se deberán incorporar en la disposición final las reglas de supletoriedad.

Evaluación de impacto económico (costo/beneficio)

El proceso de investigación y análisis tendrá que tomar en cuenta, en su caso, distintos ámbitos de repercusión de la nueva legislación, tales como: el efecto sobre los precios de los productos y servicios, sobre la productividad de los trabajadores y de las empresas, sobre el empleo, sobre la innovación, sobre los derechos de los consumidores, sobre los ingresos de las familias, sobre otras economías regionales o internacionales, sobre las pequeñas y medianas empresas (pymes) y sobre la competencia en el mercado.

En el primer caso, hay que considerar si el acto normativo tendrá un efecto económico sobre el establecimiento de los precios de los productos o servicios en el mercado y si éstos se reflejarán sobre los precios al consumo, o se absorberán por el productor (evitando que afecten los salarios o las prestaciones sociales).

En el segundo caso, se tendrá que evaluar si las nuevas disposiciones afectarán la productividad de los trabajadores y de las empresas. Habrá que evaluar si las nuevas disposiciones

restringen de alguna manera el uso de los materiales, equipos o materias primas, o la forma de contratación y retención de los trabajadores. Asimismo, se tendrá que evaluar si se exige un cambio en el cumplimiento de nuevos estándares de calidad en determinados productos o servicios, y cómo repercute en las empresas.

En el tercer caso, con relación al empleo, se tendrá que calcular el efecto en la generación o pérdidas de empleos, así como su impacto en las condiciones de organización del trabajo (los sindicatos).

En cuanto a la innovación, se evalúa el efecto de la intervención normativa sobre ámbitos como la promoción de la investigación la adopción de nuevas tecnologías (TIC), o de nuevas formas de organización empresarial.

Con relación a los derechos de los consumidores, se tendrá que calcular el efecto en la oferta de bienes y servicios: si habrá mayor o menor oferta, a qué precios, con qué estándares de calidad y si se afecta la protección de derechos y los intereses de los consumidores.

La repercusión que una nueva norma o modificación de una existente tendrá sobre los ingresos de las familias resulta extremadamente relevante, ya sea para las implicaciones generales que esto tiene para la población o para las repercusiones, positivas o negativas de las que se puedan derivar un ámbito electoral. Por eso es necesario hacer el cálculo económico de los efectos en los ingresos de las familias por sectores geográficos, de nivel de actividad, de estados sociales, entre otros, resulta de importancia capital.

Con relación al efecto en las relaciones comerciales con otras economías, debe ser evaluado según su efecto sobre los procesos de integración y armonización regional

(convergencia de condiciones de producción y de prestación de servicios, promoción de la inversión extranjera directa o promoción de las exportaciones).

Con respecto a las pymes, se tiene que evaluar el efecto de la nueva norma, en particular sobre sus costos fijos, debido a que repercuten de manera más significativa en este nivel de la economía que en otros.

Finalmente, y con base en la información recopilada, se lleva a cabo el estudio del efecto en la competencia de mercado.

En este caso se trata de evaluar si con el nuevo dispositivo normativo no se crearán restricciones para nuevos operadores, incremento de costos o condiciones para la operación de los existentes.

Evaluación de la carga administrativa

Este ámbito de análisis ha sido el objeto de una amplia reflexión por parte de los investigadores en derecho administrativo y en administración de empresas⁷¹, que ha llevado a elaborar un mecanismo o modelo de evaluación para la individuación y el cálculo de las obligaciones informativas derivado del Standard Cost Model (scm) holandés.⁷²

⁷¹ Pablo González de Herrero, *et al.*, *Una metodología para la medición de los costes administrativos: El Standard Cost Model*, Madrid, Ministerio de Evaluaciones Públicas, 2006. Para una consideración más general, véase Banco Mundial, *Doing Business*, Washington DC, Banco Mundial, 2017, <<http://espanol.doingbusiness.org/>>, 9 de mayo de 2018.

⁷² International SCM Network to reduce administrative burdens, *International Standard Cost Model Manual*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, s/f, <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>>, 9 de mayo de 2018.

Se trata de medir objetivamente las cargas administrativas en términos de elaboración y entrega de información a las dependencias de la administración pública del Estado. El modelo permite calcular los costos que directamente repercuten en la operación y la productividad de la empresa, y tienen que ver con el otorgamiento de información.

Se trata de 17 tipologías principales, entre las cuales se encuentran el análisis de los costos (tiempo y dinero) para: producir relaciones informativas, registrar datos sensibles, cooperar para inspecciones y controles, elaborar el etiquetado conforme a las disposiciones vigentes, compilar relaciones periódicas, monitorear procesos, solicitar licencias, permisos, registros, etcétera.

Evaluación de impacto presupuestario

En México, como en otros países, la presentación de nuevas leyes o de propuestas de modificación deberá estar acompañadas de un documento en donde se calcula el costo en las finanzas públicas. El proceso y la metodología para la evaluación de los costos ya están sancionados en el *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.⁷³

El impacto se calcula en el gasto de las dependencias y entidades debido a la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones. En este caso se calcula el impacto no solamente

⁷³ *Reglamento...* artículos 18 al 20.

sobre el ejercicio fiscal inmediato sucesivo, sino también sobre los siguientes.

- Se identifican las partidas presupuestarias afectadas (personal, inversiones, programas).
- Se calcula el efecto sobre la modificación presupuestaria en su conjunto.
- Se calculan sus efectos sobre la deuda pública.
- Se calcula el establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestales para llevarlas a cabo, y la inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.
- Se identifica si hay participaciones eventuales por parte de entidades federativas.
- Se especifica si la normativa tendrá efectos sobre el incremento de los gravámenes fiscales, es decir si implica un incremento de la carga recaudatoria.

Efecto sobre la igualdad de género y la no discriminación

En esta última fase se trata de evaluar el efecto directo e indirecto para los hombres y mujeres, y para los grupos vulnerables, con el objetivo de cuidar de que la nueva normativa sirva para garantizar y no menoscabar el principio de igualdad de oportunidades.

La evaluación se desarrolla con base en la descripción de la situación sin la nueva norma y construyendo el nuevo

escenario con la utilización de indicadores cuantitativos en la medida de lo posible por edad, nivel de ingresos, estado civil, localización geográfica, situación laboral y pertenencia a determinada situación colectiva: estudiantes, desempleados y población de riesgo.

Asimismo, se deberá elaborar una previsión de resultados, de la cual se derivará un efecto negativo, positivo, o nulo.

El Centro de Estudios de Evaluación de Impacto Legislativo

La EIL requiere una serie de competencias técnicas y metodológicas para su instrumentación, las cuales, por obvias razones, no están en este momento a disposición de las comisiones legislativas. Por eso lo más recomendable sería la institución de un centro de estudios enfocado en la elaboración de la EIL y que pueda representar el insumo indispensable para los legisladores que trabajan en las comisiones legislativas.

Hoy en día, si bien existen en México siete centros de estudio en ambas Cámaras,⁷⁴ los cuales se constituyen como órganos de consulta sobre temas específicos de la agenda parlamentaria, no existe un centro específico para la evaluación de la calidad de la producción legislativa y que tenga como objetivo lo de recuperar, por un lado la legitimidad y seguridad jurídica de los instrumentos legislativos, frente a los

⁷⁴ Estos son, por parte del Senado, Instituto Belisario Domínguez (IBD) y el Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”; por parte de la Cámara de Diputados, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEJ).

problemas actuales de la inflación legislativa, y, por el otro, garantizar la eficacia y eficiencia de la intervención legislativa hacia los destinatarios, ya sean actores gubernamentales como de la sociedad civil.

Además, el centro podría desempeñar funciones no solamente de evaluación *ex ante*, sino también de evaluación *ex post*, así como ya se mencionó en el ámbito internacional.⁷⁵

De manera introductoria, la evaluación *ex post* se considera hoy en día complementaria de la *ex ante*. Se enfoca en identificar las modalidades y resultados de la legislación, evaluando si se llevó a cabo correctamente o si hubo problemas en su interpretación, si tuvo consecuencias económicas no previstas con antelación, si los problemas que originaron su emisión siguen vigentes o si existen las condiciones para abrogar una ley que ya no tiene efectos jurídicos.⁷⁶

En México, en 2012, se emitió un acuerdo por parte del Poder Ejecutivo para la puesta en marcha de un

⁷⁵ En Gran Bretaña la Comisión Legal (Law Commission) de la Cámara de Diputados comenzó en 2006 los trabajos de evaluación *ex post* (Post-legislative Scrutiny). En el plano internacional, en el Parlamento Europeo se creó en 2013 la Unidad de Evaluación de Impacto Ex Post (Ex Post Impact Assessment Unit), dependiente del Departamento de Evaluación de Impacto. Su función es la de evaluar los éxitos y fracasos de las legislaciones vigentes en determinadas materias con el objeto de emitir las recomendaciones correspondientes.

⁷⁶ En América Latina, la Cámara de Diputados de Chile, en 2011, creó el Departamento de Evaluación de la Ley, con el objeto de: “Evaluar las normas legales aprobadas por el Congreso Nacional en coordinación con el Secretario de la Comisión a cargo. La evaluación se realiza con base en la eficacia de la ley y su influencia sobre la sociedad. El Departamento podrá proponer medidas correctivas para mejorar la implementación de la ley evaluada”. Resolución No. 57 del 27 de enero de 2011.

⁷⁶ House Of Commons Library, Post-legislative Scrutiny, Parlamento británico, 2013, <<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05232#fullreport>>, 9 de mayo de 2018.

procedimiento de evaluación *ex post* de las leyes y regulaciones de Poder Ejecutivo federal, con el objetivo de: “determinar el logro de sus objetivos, así como su eficiencia, eficacia, impacto y permanencia”.⁷⁷

Lo dispuesto en el acuerdo aplica en particular para el proceso de actualización de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y faculta a la Cofemer para solicitar, en su caso, que la dependencia promovente presente una nueva manifestación de impacto regulatorio, definida ahora como *ex post*.⁷⁸ No obstante, la facultad en cuestión no es obligatoria, sino potestativa por parte de la Cofemer, dejando en vilo la eficacia del nuevo instrumento. La cual, además, no se aplica en sede parlamentaria.

Finalmente, la propuesta para el nuevo Centro de Estudios de Evaluación de Impacto Legislativo sería la de crear un órgano técnico de evaluación de impacto de la legislación, cuya función principal sería la de apoyar a las comisiones en el procedimiento legislativo en sede de dictaminación, así como, si requerido, desde la fase de su diseño de proyecto normativo.

Asimismo, podría ser integrado por un consejo técnico de asesores expertos provenientes de centros de investigación universitarios y del sector social para robustecer y transparentar el proceso de estudio legislativo.

⁷⁷ “Acuerdo por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio *Ex post*”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2012, Artículo 2.

⁷⁸ *Ibid*, Artículo 3.

Conclusiones

La evolución actual de la teoría y de la práctica legislativa va en la dirección de fortalecer las competencias técnicas de los órganos parlamentarios.

Si bien el proceso de evaluación de impacto de la norma surge en el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo, su desarrollo sucesivo implica una repercusión significativa hacia el fortalecimiento de las competencias en un ámbito parlamentario.

Más allá del tipo de régimen de gobierno, el proceso de evaluación de impacto legislativo expresa la necesidad de enfocar la producción legislativa hacia estándares de calidad que permiten fortalecer la legitimidad del instrumento normativo como instrumento fundamental para la el ejercicio de gobierno del Estado.

Lo que está en juego con la EIL no es algo menor. La claridad en los objetivos de la intervención normativa con la consecuente selección de opciones, la transparencia en los procesos de consultación con los destinatarios de la ley, la elaboración de instrumentos normativos con el uso de técnicas adecuadas y la evaluación de los costos y beneficios

para una amplia gama de sectores de actividades y de población constituyen las etapas para la construcción integral e incluyente de la intervención legislativa.

En este sentido, la EIL representa un mecanismo útil para la toma de decisiones adecuadas, concretas y realistas de parte de los legisladores.

El hecho de que se aplique de manera preponderante a la producción y modificación de la legislación secundaria, más no a las reformas constitucionales y a los tratados internacionales, implica que el foco de atención se dirige cada vez más hacia la operatividad de la norma como mecanismo para garantizar a los ciudadanos la concreta realización de las promesas y de las expectativas derivadas de los principios constitucionales.

De nada sirve que los derechos fundamentales estén inscritos en la Constitución si la legislación secundaria no promueve y ni favorece su concreta realización en la práctica.

Bibliografía

- ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO, Gaceta Parlamentaria, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/>>, 14 de junio de 2018.
- ASAMBLEA NACIONAL, “L’Assemblée nationale vous remercie de votre contribution”: Vous pouvez désormais vous exprimer sur les études d’impact accompagnant les projets de loi, París, Asamblea Nacional, 2009, <<http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>>, 9 de mayo de 2018.
- ATIENZA, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997.
- , “Razón práctica y legislación” *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, 1991, México, vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991. p. 9-31.
- AYRES, Ian y John Braithwaite John, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 39.
- BANCO MUNDIAL. *Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments*, Washington DC, Banco Mundial, 2017.

- , *Doing Business*, Washington DC, Banco Mundial, 2017, <<http://espanol.doingbusiness.org/>>, 9 de mayo de 2018.
- BETTINI, Romano, “Drafting sostanziale e copertura amministrativa delle leggi in Italia : riflessione scientifica, tentativi di istituzionalizzazione e perdurante attualità del tema”, *Rivista Trimestrale di Scienza Dell’amministrazione*, 1999, Milán, vol. 1, 1999.
- CALSAMIGLIA, Albert: “Ciencia urídica, el derecho y la justicia”, *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, 1996, Madrid, núm. 11, 1996.
- CÁMARA DE DIPUTADOS y Senado de la República, *Stato di Avanzamento del “Taglia Leggi”*, Roma, Cámara de Diputados y Senado de la República, 2008.
- CARBONELL, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS, Directorio, Cámara de Diputados, <<http://www.cefp.gob.mx/new/directorio.html>>, 9 de mayo de 2018.
- COFEMER, “Manual de Manifestación de Impacto Regulatorio”, *Diario oficial de la Federación*, 2010, México, 26 de julio de 2010.
- COMISIÓN EUROPEA, Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment”, Bruselas, Comisión Europea, 2002, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52002DC0278>>, 9 de marzo de 2018.
- , *Impact Assessment Guidelines*, Bruselas, Comisión Europea, 15 de junio de 2005, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf>, 9 de mayo de 2018.
- , *Impact Assessment*, Bruselas, Comisión Europea, 2017, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2017_en.htm>, 9 de mayo de 2017.

- , Impact Assessment Board Report for 2013, Bruselas, Comisión Europea, s/f, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_report_2013_en.pdf>, 9 de mayo de 2018.
- CHRISTENSEN, Robert, *et al.*, “Management, law, and the pursuit of the public good in public administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, Oxford, vol. 21, núm. 1, enero de 2011.
- DUNLOP, Claire y Claudio Radaelli (coords.) *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, Exeter, Universidad of Exeter, 2016.
- FERNÁNDEZ DIEZ-PICAZO, *et al.*, “Evaluación de impacto normativo en España” *Presupuesto y Gasto Público 68/2012*, 2012, Madrid, 2012, pp. 111-124.
- FERREIRA CASTRO DE CARVALHO, Bruno Eustáquio, *et al.*, “Regulatory Impact Assessment (RIA): from the State of Art until Conceptual and Framework Proposal Model”, *Journal of Contemporary Management*, 2017, Toronto, vol. 8, núm. 1, marzo de 2017.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes, “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, *Lateinamerika Analysen*, 2007, Hamburgo, núm. 17, 2007, pp. 1-30.
- GEORGE, Alexandra, *et al.* (coords.) *Law and public management: starting to talk*, 2001, San Domenico, European University Institute, 2001
- GOBIERNO DEL SUR DE AUSTRALIA, *Better Regulation Handbook: How to design and Review regulation, and prepare a Regulatory Impact Statement*, Adelaide, Gobierno del Sur de Australia, 2011.
- GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos “Nueva gestión pública y gobernanza: desafíos en su implementación”, *Daena: International*

- Journal of Good Conscience*, 2013, México, vol. 8, núm. 1, Marzo de 2013, pp. 177-194.
- GONZÁLEZ DE HERRERO, Pablo, *et al.*, *Una metodología para la medición de los costes administrativos: El Standard Cost Model*, Madrid, Ministerio de Evaluaciones Públicas, 2006
- HOOD, Christopher, “The ‘New Public Management’ in the 1980s: variations on a theme”, *Accounting Organization and Society*, 1995, Nueva York, vol. 20, núm. 2-3, febrero de 1995, pp. 93-109.
- , *et al.*, *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- INTERNATIONAL SCM NETWORK TO REDUCE ADMINISTRATIVE BUREAUS, *International Standard Cost Model Manual*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, s/f, <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>>, 9 de mayo de 2018.
- MARTÍNEZ VILCHIS, José, “La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país”, *Convergencia*, 2009, México, vol.16, núm. 49, enero-abril de 2009.
- OCDE, *Better regulation in Europe: Netherlands*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2010.
- , *Regulatory Impact Analysis: A Tool For Policy Coherence*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 11 de septiembre de 2009, <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria-tool-for-policy-coherence.htm>>, 9 de mayo de 2018.
- , *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2008, <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/>>

- buildinganinstitutionalframeworkforregulatoryimpactanalysisriaguidanceforpolicymakers.htm>, 9 de mayo de 2018.
- , Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1995, <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)>, 9 de mayo de 2018.
- PINEDA GARFIAS, Rodrigo, “Teoría de la Legislación: algunos planteamientos generales”, *Revista de Derechos Fundamentales*, 2009, Viña del Mar, núm. 3, 2009, pp. 137-156.
- POWER, Greg, *Global Parliamentary Report. / The changing nature of parliamentary representation*, Dinamarca, Inter-Parliamentary Union y United Nation Development Programme, 2012.
- Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, 15 de septiembre de 2016, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>> Consultado el 12 de junio de 2018.
- RENDA, Andrea *Impact assessment in the EU: the state of the art and the art of the State*, Bruselas, Center for European Policy Studies. Bruselas, 2006, p 9.
- SARPI, Francesco, L’applicazione dell’analisi costi benefici nell’AIR”, *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 2002, Milán, núm. 1, enero-marzo de 2002, pp.87-116.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *L’analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo: seminario di aggiornamento professionale*, seminario, Roma, Senado de la República, 17 y 21 septiembre 2001.
- SICLARI, Domenico, “L’analisi di impatto della regolamentazione AIR nel diritto pubblico: premesse introduttive”, *Il Foro Italiano*, 2002, Roma, vol. 125, núm. 2, febrero de 2002, pp.45-56.

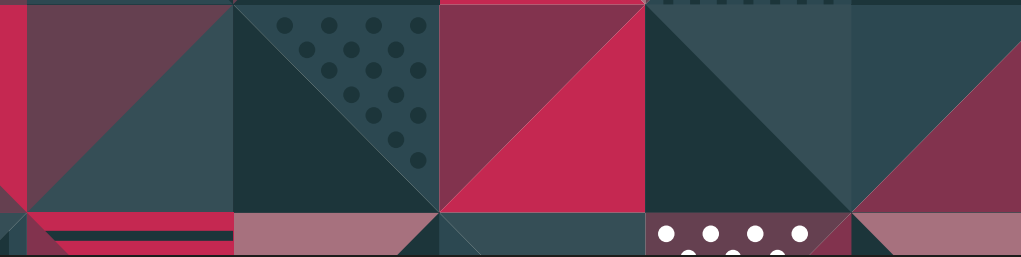
TRUEBA ATIENZA, Carmen (comp.), *Racionalidad: lenguaje, argumentación y acción*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2000.

ZWEIGERT, Konrad y Ulrich Drobniig, *International Encyclopedia of Comparative Law*, 1997, vol. XVIII, cap. 10, 1997.

Índice

Introducción	5
El origen: el Poder Ejecutivo	11
El Poder Legislativo: un análisis comparado.	25
Un modelo de evaluación de impacto legislativo (EIL) . 47	
El Centro de Estudios de Evaluación de Impacto Legislativo.	65
Conclusiones.	69
Bibliografía	71

La evaluación de impacto legislativo: un programa para la mejora de los resultados de la legislación se terminó de imprimir el 31 de julio de 2018, en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, c.p. 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Fabián Augusto Torres Macías, supervisor de grupo B. Se utilizaron las fuentes tipográficas Stempel Garamond y Frutiger. El tiro consta de 2 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina cuché de 250 gramos.



El doctor Roberto Ehrman es director general y miembro fundador de Dynamis Consultores, una firma especializada en cabildeo, relaciones gubernamentales y evaluación de políticas públicas y es vicepresidente de la Comisión Anticorrupción de la Coparmex. Licenciado en Filosofía Política por la Universidad de Padua (Italia), obtuvo el doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Venecia (Italia). También es catedrático de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Anáhuac sobre temas de cabildeo y políticas públicas.

En este volumen de la colección Cuadernos de la Ciudad de México, el doctor Ehrman aborda el tema de la puesta en marcha de la evaluación del impacto normativo derivado de la aplicación de un modelo de análisis o paradigma de evaluación de las políticas públicas –la nueva gestión pública o New Public Management (NGP en español)– que enfoca su atención en la evaluación de los resultados de los programas y los proyectos de políticas públicas y relaciona el rendimiento con la demanda y la satisfacción de los usuarios. Y la influencia de ésta en México en distintos rubros.

La colección Cuadernos de la Ciudad de México es un esfuerzo para contribuir al desarrollo de la cultura cívica democrática en la Ciudad de México que inician este año, de manera conjunta, el Instituto Electoral de la Ciudad de México y el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.