



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Criterios de Evaluación al desempeño del Congreso de Puebla, LVIII Legislatura

México, DF, marzo de 2011



EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA (2011-2013)

I. Objetivo

En el año 2006, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) inició el proyecto *Evalúa y Decide* con la evaluación de las propuestas de los candidatos a la Presidencia, y ha continuado de manera permanente con la evaluación de iniciativas de reformas legislativas, múltiples políticas públicas y diversas estructuras institucionales. El enfoque de estas evaluaciones ubica al ciudadano como justificación y objetivo de la acción del Estado y autoridades locales, y en la obligación de éstos de rendir cuentas ante sus representados.

En 2009, el CEEY coordinó un ejercicio de evaluación a la LX Legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009). Para tal efecto se diseñaron indicadores que arrojan información sobre el desempeño con base en las facultades básicas de todo Congreso: vigilancia, legislación y representación.

El 14 de enero de 2011, la LVIII Legislatura del Congreso de Puebla (2011-2013) entró en sesiones. Como parte del primer gobierno de alternancia en la entidad, el legislativo local ha generado amplias expectativas, cuyo cumplimiento merece ser evaluado.

El CEEY cuenta con un programa de evaluación *–ex ante–* de las propuestas de políticas públicas, iniciativas legislativas; así como del desempeño de instituciones, representantes y autoridades. Por lo anterior el CEEY propondrá a un grupo de expertos reconocidos llevar a cabo una serie de evaluaciones del desempeño del Poder Legislativo del Estado de Puebla durante el periodo 2011-2013. Para ello se contará con la colaboración de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) en la recolección y el análisis de la información.

El comité evaluador será integrado por especialistas con una importante trayectoria y experiencia en el análisis de los asuntos públicos. Entre los panelistas se encuentran investigadores de distintas universidades y centros de investigación, consultores y profesionistas independientes, tanto de la entidad federativa como del resto del país. Todos ellos serán reconocidos especialistas de criterio independiente, evitando al máximo el posible conflicto de interés y buscando siempre la pluralidad de enfoques, ideas y posturas.

II. Metodología

Al contrario de como sucede con el Poder Ejecutivo, que necesita ofrecer plataformas claras con objetivos medibles, el ciudadano evalúa a un órgano legislativo con base en criterios más bien subjetivos. Por ejemplo, se puede mencionar el nivel de satisfacción que tiene con las actividades gestoras de su legislador. Además, las diversas metodologías usadas para evaluar tanto al Poder Legislativo federal como a los locales se han concentrado en indicadores de actividad en lugar de indicadores de desempeño. Es decir, tienden a presentar variables que, por sí mismas, no ofrecen una valoración sobre la calidad de las actividades que se desarrollan. Otro elemento que complica la evaluación es el hecho de que, al ejercer funciones de vigilancia y contrapeso al Poder Ejecutivo, el calificar positivamente el desempeño del Ejecutivo no implica necesariamente que alguna de las cámaras esté realizando bien o mal sus labores. Más bien, es importante revisar de qué manera desarrollan sus actividades las dos cámaras con base a los procesos que se definen en sus marcos legales.

Por lo tanto, es conveniente evaluar al Poder Legislativo—y a los grupos parlamentarios—a través de criterios basados en las funciones que desempeñan cada una de sus asambleas. Considerando lo anterior, el método aplicable a esta evaluación tomará como punto de partida las funciones que corresponden a la institución y en su caso los grupos parlamentarios. La pregunta básica a responder será: **¿cómo cumplió el Poder Legislativo—o los grupos parlamentarios—con estas funciones?**

Consideramos que éstas pueden clasificarse en tres categorías:

1. **Vigilancia al Ejecutivo:** uno de los principales supuestos de la división de Poderes en regímenes presidenciales es el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos para que ninguno abuse de sus funciones. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla otorga al Congreso diversas facultades de vigilancia. De manera adicional, esta asamblea ejerce un control sobre el Ejecutivo al ratificar las designaciones hechas por éste, o al elegir a diversos funcionarios.
2. **Facultades legislativas:** un órgano legislativo modifica las iniciativas que se presentan ante el Pleno que provengan del Ejecutivo local, de otros miembros del Congreso o comisiones legislativas.
3. **Facultades representativas o de gestoría:** aunque no aparece en los textos constitucionales, es cada vez más común que los legisladores dediquen atención a las necesidades de sus distritos, dado que les puede llegar a redituarse en sus carreras políticas en la medida que les genera aceptación en sus distritos o circunscripciones. Cada vez más legisladores realizan labores en sus distritos al tener ambiciones locales.

Por otra parte, un grupo parlamentario eficaz es aquel que genera condiciones de gobernabilidad en su interior y es capaz de, a través de la negociación con los otros, impulsar su propia agenda.

En la medida que se evaluará el ejercicio de las facultades del Congreso local, nos interesará conocer las actividades de los individuos. Sin embargo a éstas no se les acompañará de una calificación, sólo se registrarán y darán a conocer.

Ahora bien, para responder las preguntas en cada uno de los rubros mencionados se requieren criterios de valoración del desempeño de dichas funciones. Se considerarán al respecto criterios desde tres dimensiones.

1. La dimensión *polity*, que indica el aspecto normativo e institucional. **¿El funcionamiento del Poder Legislativo se adecuó a lo que establecen las normas aplicables?**
2. La dimensión *politics* que se refiere al proceso político o la interacción entre los actores tanto dentro del parlamento como en relación con el Poder Ejecutivo. **¿El funcionamiento del Poder Legislativo contribuyó a la gobernabilidad?**
3. Por último, la dimensión *policy* que se refiere a los resultados, a las políticas públicas resultantes. **¿cómo se califica la política pública resultante?**

Estas preguntas serán adecuadas según el aspecto concreto a evaluar. Para ello se realizarán boletas de calificaciones según las funciones que desarrolla el Congreso de Puebla. En el caso de los grupos parlamentarios se añade como criterio de evaluación el avance logrado en su agenda parlamentaria.

III. Procedimiento

1. Se generarán tres reportes en los meses de enero, abril y agosto que expliquen los indicadores que se seguirán, de tal forma que coincidan con los cierres de los tres periodos de sesiones del Congreso del Estado de Puebla. Habrá una evaluación anual que se llevará a cabo en los primeros meses de cada año subsecuente. Al final de la Legislatura se hará una evaluación final, considerando los reportes y evaluaciones anuales. Todo documento se divulgará, con el fin de que la ciudadanía tenga elementos para conocer el funcionamiento del órgano legislativo.
2. Durante las sesiones de evaluación, los evaluadores discutirán cada uno de los temas propuestos en el orden previsto y asignarán las calificaciones correspondientes en las boletas de calificaciones que previamente se les entregarán. Las boletas contienen una columna que indica la función del Poder Legislativo o Grupo Parlamentario de que se trata, una columna para el subtema evaluado, una para los criterios de evaluación y una para la calificación. La escala de calificaciones será de 1 a 5, en donde 3 es la media. Estas calificaciones serán promediadas y convertidas a la escala de 1 a 10.
3. El porcentaje de la calificación que corresponde a cada criterio, subtema o función podrá ser ponderado de acuerdo a la decisión de los evaluadores durante la sesión. Para formarse un criterio al emitir su calificación, los evaluadores podrán consultar la carpeta de evaluación que se les enviará con una semana de anticipación al desarrollo de la sesión.
4. El resultado final de la evaluación se dará a conocer a los evaluadores al finalizar la sesión de cada evaluación.
5. El contenido de la discusión y los resultados de las evaluaciones se recogerán en un documento que será dado a conocer a la opinión pública mediante una conferencia de prensa. Se requiere de los evaluadores su visto bueno para este documento, por lo que se les enviará el borrador para sus observaciones.
6. Además de lo anterior, el equipo de trabajo presentará una serie de informes periódicos adicionales.

IV. Contenidos de las evaluaciones

De acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Congreso sesiona en tres periodos: del 15 de enero al 15 de marzo; del 1 de junio al 31 de julio y del 15 de octubre al 15 de diciembre. Aunque el órgano legislativo ejerce sus funciones de forma permanente, cada periodo tiene un tema que los orienta. Es decir, el primero se concentra en el informe que presenta el Gobernador. El segundo atiende primordialmente la Cuenta Pública. Por su parte, el tercero se encarga de aprobar el paquete económico del año siguiente.

Por lo anterior, la evaluación anual se dividirá en dos partes: el análisis de las actividades que inciden en el funcionamiento permanente del Congreso y aquellas que atañen a cada periodo de sesiones. A continuación se describirá cada una.

Primer Periodo de Sesiones (15 de enero al 15 de marzo)

Con respecto a este periodo de sesiones se evaluará el informe de gobierno, con base en la metodología que se sigue para las facultades legislativas y de vigilancia que se detallarán más abajo.

Segundo Periodo de Sesiones (1 de junio al 31 de julio)

Con relación a este periodo se analizará la Cuenta Pública. Los criterios a evaluar son:

- Oportunidad en la entrega, de acuerdo a los tiempos establecidos en la normativa.
- Disponibilidad de la información acerca del análisis de la Cuenta Pública.
- Aprobación o rechazo de la Cuenta Pública dentro de los tiempos establecidos en la normativa.

Tercer Periodo de Sesiones (15 de octubre a 15 de diciembre)

Por último, en el Tercer Periodo se aprueba el paquete económico del año siguiente. Los criterios a evaluar:

- Oportunidad en la entrega, de acuerdo a los tiempos establecidos en la normativa.
- Disponibilidad de la información acerca del proceso de negociación del paquete económico.
- Aprobación del paquete económico dentro de los tiempos establecidos en la normativa.

Evaluación de facultades de vigilancia

Como se dijo al principio del texto, un órgano legislativo se encarga de vigilar de manera permanente al gobierno. En este rubro se revisarán las capacidades del Congreso local para vigilar al Ejecutivo. Los criterios:

- Verificar el número de funcionarios que son nombrados o ratificados por el Congreso local. Duración del proceso. Veto a alguna propuesta.
- Verificar la existencia de comisiones que realizan labores de investigación. Transparencia de las sesiones. Fundamentación de las sesiones. Conclusión de las tareas para las que fueron asignadas.
- Frecuencia en la comparecencia de funcionarios públicos. Conocimiento y difusión de las minutas.
- Aprobación de los convenios que celebra el Estado con otras entidades y con la federación. Información sobre los procesos de negociación.
- Verificar la realización de juicios de declaración de procedencia. Disposición de información sobre los mismos.

Evaluación de las facultades legislativas

Bajo este rubro se analizarán los siguientes criterios, que inciden tanto en el funcionamiento del Congreso Local como en su desempeño:

- Documentar los indicadores de funcionamiento legislativo en el Pleno (número de iniciativas presentadas, dictaminadas y aprobadas; así como el tiempo que toma el proceso).
- Documentar los indicadores de funcionamiento legislativo en las comisiones (sesiones realizadas y su frecuencia, disponibilidad de las minutas de las comisiones).
- Se analizarán algunas leyes aprobadas a lo largo del año, dividiéndose su evaluación de acuerdo a las siguientes etapas: iniciativa, dictaminación y resultado.

Las iniciativas presentadas por grupo parlamentario y que se consideren relevantes serán calificadas de acuerdo a su pertinencia. Este criterio se definirá a partir de su correlación con las plataformas políticas, el Plan de Desarrollo, las propuestas de los grupos parlamentarios al inicio de cada periodo de sesiones, declaraciones de otros actores políticos y contingencias y coyunturas específicas.

Evaluación a grupos parlamentarios

Se considera evaluar a los grupos parlamentarios en la medida que son ellos quienes presentan su programa a través de la plataforma política y se encargan de llevarlo adelante. Los criterios son:

- Grado de avance de sus agendas, con base en sus plataformas políticas.
- Posicionamiento de los coordinadores, de acuerdo a la frecuencia en que los mencionan los medios impresos.
- Cohesión del grupo parlamentario al momento de votar.
- Proporción y frecuencia de legisladores faltistas por grupo parlamentario.
- Incidencia de miembros de cada grupo parlamentario con actos que obstaculizan el funcionamiento de las sesiones (interferencias).

Se informará del funcionamiento del Grupo Parlamentario a través de un minisitio.

Seguimiento a las actividades de los legisladores

Por último se darán a conocer datos sobre las actividades de los legisladores. Toda información generada se usará como seguimiento y no se hará con el afán de evaluar a los individuos. Los criterios a seguir son:

- Información pública sobre la carrera profesional y trayectoria política del diputado.
- Publicidad de la información sobre datos de contacto, oficinas en su distrito y presencia en redes sociales.
- Cumplimiento del artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (publicidad de actividades de gestoría, realización de visitas a los distritos).
- Involucramiento en escándalos, tanto al interior como al exterior del Congreso.
- Asistencia a las sesiones.
- Posicionamiento en medios.