



Facultad
de Ciencias
Económicas y
Empresariales

Departamento
de Economía
Aplicada y
Estadística



**Revista de Evaluación de
Programas y Políticas Públicas**
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

Evaluación legislativa en México: una propuesta para las Entidades Federativas

Evaluation of Legislation in Mexico: a proposal for the Federal Entities

Núm. 6 (2016), pp. 86-106

Rivera León, Mauro Arturo^{*1}

Recibido: **octubre, 2015**

Aceptado: **abril, 2016**

JEL Clasif: K19

DOI: [10.5944/reppp.6.2016.15475](https://doi.org/10.5944/reppp.6.2016.15475)

^{*1} Mauro Arturo Rivera León. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Suprema Corte de Justicia de la Nación (México). E-mail: arturo.riverale@gmail.com. Twitter: [@MauroArturo](https://twitter.com/MauroArturo)

Resumen

El presente artículo analiza la necesidad de creación de un modelo institucional de evaluación legislativa ex post en las Entidades Federativas. Se argumenta que la actual falta de mecanismos de medición del impacto legislativo de los estados reduce la potencial eficacia de la legislación frecuentemente aprobada y/o enmendada sin evidencia empírica de sus efectos. En el 2015 se presentó una iniciativa en Sonora relativa a la instauración de un modelo de seguimiento y evaluación legislativa local. Este estudio analiza las perspectivas y límites del modelo sonorense basado en el papel protagónico de las Comisiones legislativas en contraste al modelo Suizo en que la evaluación federal de anclaje constitucional coexiste con modelos locales a nivel cantonal.

Palabras clave: evaluación legislativa; federalismo; impacto normativo

Abstract

This article analyses the need of developing an institutionalized model of ex post evaluation in the Federal Entities in Mexico. The absence of evaluation mechanisms in the States reduces the potential efficacy of local legislation frequently approved and amended without empirical knowledge of its effects. In 2015 a bill proposing the creation of a monitoring and evaluation system was presented in Sonora. This article analyses the strengths and weaknesses of the project's model (based upon a protagonist position of the Parliamentary Committees) compared to the Swiss model which employs a constitutional based federal evaluation system coexisting with local cantonal models.

Key Words: evaluation of legislation; federalism; normative effect

1. Introducción

“In der Politik vielfach unklar ist, was mit «Evaluation» genau gemeint ist”

Andreas Balthasar

a) *A limine*

La actuación estatal se encuentra caracterizada por su anclaje normativo. Son normas jurídicas las que regulan el proceso de creación de nuevas normas; son normas jurídicas las que marcan el deslinde competencial entre los poderes del Estado y son normas jurídicas las que prohíben conductas, determinan hechos imponderables en materia fiscal o permiten la impulsión de programas sociales. En fin, es a través de normas jurídicas como el Estado establece una determinada política.

A pesar de la creciente multiplicación de leyes, los cuerpos legislativos en general tienen poco interés en conocer sus efectos. En la actualidad, la gran mayoría de las disposiciones de las Entidades Federativas se aprueban sin un anteproyecto concreto que ofrezca un marco prospectivo de sus potenciales efectos. Más grave aún, la gran mayoría de la legislación vigente no ha pasado por el tamiz de una evaluación que ofrezca evidencia empírica de sus resultados. El legislador, paradójicamente preocupado por prevenir un determinado tipo de delito o disminuir la desigualdad entre hombres y mujeres, aprueba leyes que regulan el punto medular de estas problemáticas sin comprobar *a posteriori* los efectos que esta legislación ha causado sobre las situaciones descritas; el llamado *idealismo normativo* descrito por Peter Noll (1973: 26).

Las Entidades Federativas carecen de modelos institucionales de evaluación legislativa que permitan medir la eficacia de la legislación y obtener retroalimentación empírica tendente a su reforma o derogación; y la situación a nivel federal no es muy diferente. Puede resultar quizá indicativo el hecho de que el *International Atlas of Evaluation* no incluye siquiera a México entre los países mencionados (Furuo, Rist y Sandahl, 2002).

Empero, la ausencia de modelos institucionales no implica que no se evalúe ninguna disposición jurídica. Es posible constatar que diversas normas han sido evaluadas bien de manera asistemática por actores institucionales o bien por actores fuera del marco institucional —Universidades, Centros de Investigación— cuya evaluación no se encuentra engarzada en un canal comunicativo con los actores relevantes que pueden emitir o modificar la legislación. Además de ello, en el caso mexicano, existe una práctica considerable y una literatura científica relativa a la evaluación de políticas públicas (Cardozo, 1993; Cardozo, 2006; Ramos, Sosa y Acosta, 2011) con un enfoque concreto en políticas y programas sociales (Feinstein, 2012: 43). Empero, la ocasional evaluación de ciertas leyes y la evaluación de programas sociales no son sustitutivos de una evaluación legislativa sistemática (*Cfr.* Dreifuss, 2005: 26) pues inciden sólo en ciertos aspectos de la legislación.

La evaluación legislativa es un campo novedoso (Wüest—Rudin, 2002) que presenta problemáticas propias que no han sido abordadas por los estudios clásicos de

metodología de la evaluación¹ (Bussman, 2010: 280 y 290) focalizados por lo general en proyectos o programas concretos con beneficiarios individualizables. Sin embargo, la legislación ordinaria –con exclusión de las denominadas *sunset provisions*²– reviste un carácter atemporal y se aplica a todo el territorio o población. Además de ello, un *beneficiary-oriented approach* no siempre es capaz de aislar las consecuencias de una norma (*Wirkungen von Recht*) generadas únicamente por la intervención jurídica³. Por ello, dichos problemas metodológicos no pueden subsumirse dentro de la metodología genérica de la evaluación o basarse exclusivamente en métodos propios de la evaluación de políticas públicas aunque sea posible y deseable que se genere una fructífera interrelación.

Tomando como base el marco utilizado por Frédéric Varone y Steve Jacob, podríamos afirmar que la evaluación legislativa puede responder a tres modelos concebidos como tipos ideales (Varone y Jacob, 2002: 7). En primer lugar, el *modelo ejecutivo*, que confía preponderantemente la evaluación de normas a la administración federal o Poder ejecutivo. En segundo lugar, el *modelo parlamentario* que refuerza el rol de las funciones de control clásicas del cuerpo legislativo, como el caso de Alemania (Bussman, 2002: 91) y parcialmente Suiza (Bussman, 2010: 282). Finalmente, *el modelo pluralista* que implicaría la creación de una Comisión externa de evaluación o un organismo revestido de ciertas condiciones de independencia tanto del ejecutivo como del legislativo al modo de la *Comission Externe d’Evaluation des Politiques Publiques* del Cantón de Génova. Schäffer incluye en su categorización a órganos independientes (Cfr. Luhman, 1972: 292), auditorías, Ombudsman o institutos universitarios (Schäffer, 2000: 154). La conceptualización de los modelos es independiente de la potencial participación secundaria del poder judicial a través del *judicial review* o control constitucional de la legislación⁴ pues esta participación es accesoria e instrumental al caso concreto y no como actividad evaluativa sistemática.

La categorización de un sistema dentro de los modelos descritos rara vez se presenta en términos absolutos. La mayoría de los países con sistemas de evaluación desarrollados emplean sistemas híbridos en los cuales la evaluación parlamentaria se conjuga con una participación ejecutiva o con evaluaciones por órganos independientes. Sin embargo, podemos categorizar a un país dentro de un determinado sistema cuando el grueso

1 La evaluación legislativa ha cobrado gran interés en países como Suiza a raíz de la publicación del conocido estudio de Luzius Mader, *L’evaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation* (Mader, 1985).

2 Por *Sunset Provisions* o *Sunset Legislation* nos referimos a la práctica de establecer legislación con un periodo de caducidad automático como parte de una política experimental para evaluar los efectos de una norma previo a su implementación definitiva. No existe una práctica de *Sunset Provisions* en México ni de cláusulas de revisión automática (OECD, 2012: 81).

3 Hablamos de consecuencias de la norma cuando los cambios detectados en los niveles de intervención normativos pueden ser exclusivamente rastreados al cambio jurídico introducido. Cfr. (Giese y Runde, 1999: 38). Giese y Runde profundizan sobre la relevancia del aislamiento de los efectos normativos: “Es ist prinzipiell zu trennen, ob sich die Wirkungen nur für die einzelnen Interventionsebenen zeigen lassen oder ob sich auch ein entsprechendes Verhalten ergibt. Diese Differenzierung ist insofern wichtig, als sich Verhaltensänderungen nicht ad hoc einstellen müssen, weil andere Wirkfaktoren diese zunächst verhindern”.

4 Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando se han consagrado principios constitucionales de eficacia y/o proporcionalidad (Flückiger, 2007: 83–96), o cuando estos principios han sido derivados por los Tribunales Constitucionales/Tribunales Nacionales del entramado constitucional. Aquí sería posible anular una norma por falta de eficacia o proporcionalidad. Ello implica, hasta cierto punto, un análisis, rudimentario si se quiere, de los efectos de la norma. Cfr (Popelier y Verlinden, 2009: 30–37).

evaluativo es realizado dentro del marco teórico del sistema en cuestión. El grado de institucionalización de un sistema de evaluación legislativa es independiente del modelo finalmente empleado. Así, sería posible que un modelo de evaluación pluralista se encuentre menos institucionalizado que un modelo de evaluación parlamentaria o ejecutiva.

La institucionalización de los modelos obedece a distintos factores que no corresponden al grueso bruto del número de evaluaciones realizadas. Jacob y Varone (2002: 16–20) ofrecen una caracterización marco para determinar el grado de institucionalización de evaluación políticas públicas, que podemos utilizar como punto de partida para construir un marco de análisis para un modelo institucional de evaluación legislativa:

Cuadro I. Índice de variables.

Índice de variables	INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA
ORGANISMOS DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA	Existencia de instancias de evaluación y seguimiento (Ejecutivo)
	Existencia de procedimientos preestablecidos de evaluación en el legislativo
	Evaluación presupuestaria en auditorías
	Mecanismos de interconexión entre instancias evaluadoras
	Existencia de cláusulas de evaluación (obligación de evaluar ciertos campos)
REGLAS COMUNIDAD EPISTÉMICA DESARROLLO ESTANDARIZADO	Sociedades/asociaciones de evaluación
	Publicaciones científicas
	Estándares de la práctica
	Práctica ocasional de evaluaciones integrales (<i>Umfassende Gesetzesevaluationen</i> ⁵)

Fuente: Adaptación basada en Jacob y Varone (2002: 19), con elementos de Mader (2009b: 21).

Si contrastamos las condiciones existentes con el índice de variables descrito, obtendremos que el caso mexicano en las entidades federativas muestra escasos niveles de institucionalización. Carecemos de organismos de evaluación legislativa salvo el componente de evaluación financiera de auditorías estatales con ciertos niveles de autonomía y la evaluación legislativa realizada accesoriamente a la evaluación de programas sociales realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En el caso de las Entidades Federativas, inclusive la evaluación de política social tiene un escaso grado de institucionalización cuyo proceso de consolidación se encuentra aún en marcha (CONEVAL, 2013).

5 Es decir, una evaluación de la totalidad de los efectos de una ley no focalizada únicamente a aspectos concretos. *Cfr.* (Von Witzleben, 2006: 103-114). Witzleben analiza la evaluación integral de la ley de igualdad suiza. Bussman (2010: 282) ha utilizado la terminología “all-encompassing evaluations” para referirse a este tipo de evaluaciones

Existen escasos mecanismos predeterminados de conexión de instancias evaluadoras con actores legislativos relevantes con ciertas excepciones. Un ejemplo de conexión lo constituye la usual obligación de las Auditorías Estatales de entregar un informe a los Parlamentos estatales sobre la revisión de la cuenta pública en la que el componente económico de ciertas normas presupuestales es evaluado. Finalmente, es posible apreciar la falta de una comunidad epistémica ante la ausencia de publicaciones sobre evaluación legislativa, sociedades de evaluación, programas académicos⁶ así como inexistencia de manuales parlamentarios o ejecutivos predeterminando los estándares para realizar la evaluación de una norma. Por tanto, el grueso de la evaluación legislativa a nivel federal y local en México es realizado a través de auditorías centradas en el componente económico o accesoriamente al análisis del impacto de programas sociales.

b) Metodología

Este estudio analizará exclusivamente las potencialidades de sistemas de evaluación legislativa en las Entidades Federativas.

Por evaluación legislativa se entenderá en el presente estudio: *la medición empírica ex post de los efectos de una legislación concreta a la luz de una metodología previamente definida sin condicionantes de orientación política*⁷. Es decir, conscientemente excluirémos el análisis de la denominada evaluación *ex ante*⁸ comprendiendo el *Regulatory impact analysis*⁹ realizado de forma prospectiva.

Para el presente estudio haremos uso de los métodos propios de las ciencias jurídicas, a saber, método hermenéutico, histórico y sistemático (en tanto consideraremos los mecanismos de evaluación legislativa como parte integral de un sistema cuya valoración debe ser hecha de forma conjunta). Finalmente, utilizaremos el método comparado en su variante funcional. Se emplearán como términos de comparación a la Confederación Suiza y accesoriamente se utilizará bibliografía generada en el estudio del marco alemán. En la selección de los términos de comparación se ha tomado en cuenta la existencia de ciertas condiciones de homogeneidad como son a) Esencia federal o confederada del ordenamiento jurídico con altos grados de deslinde competencial; b) la coexistencia

6 Sobre su importancia en Suiza *Cfr.* (Beywl, Bestvater y Müller, 2011).

7 La conocida guía para la elaboración de la legislación federal suiza ofrece la siguiente definición: «L'évaluation rétrospective vise à contrôler empiriquement des mesures étatiques qui sont déjà en vigueur ou mises en oeuvre. Les évaluations rétrospectives servent à déterminer et à évaluer l'effectivité (conformité de l'exécution), l'efficacité et l'efficience des mesures étatiques» (Office Fédéral de la Justice 2007: 170). También puede resultar de interés el concepto sostenido por la Comisión Europea. *Cfr.* (European Commission, 2009: 4).

8 La evaluación *ex ante*, en contraste al concepto de evaluación aquí sostenido, puede definirse como "Future oriented research into the expected effects and side-effects of potential new legislation following a structured and formalised procedure, leading to a written report. Such research includes a study of the possible effects and side-effects of alternatives, including the alternative of non regulating at all" (Verschuuren y van Gestel, 2009: 5).

9 Es decir, una herramienta destinada a "(...) examine and measure the likely benefits, costs and effects of new or existing regulation" (OECD, 2011: 164). Un ejemplo de ello lo constituye la denominada *Gesetzesfolgenabschätzung* prospectiva que en la tradición germánica que obliga a las Secretarías Federales (*Bundesministerien*) a "die voraussichtlichen Gesetzesfolgen einer Regelung darzustellen. Diese umfassen die beabsichtigten wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen".(Bundesministerium des Innern, 2009: 3-4) y (Böhret y Kozendorf, 2000: 9).

de instituciones federales con instituciones propias de las entidades federativas; c) la característica de ser países pertenecientes al sistema jurídico *civil law*. Se ha consultado directamente normativa, jurisprudencia y doctrina de los ordenamientos jurídicos, así como se ha efectuado un estudio acerca del comportamiento efectivo de sus instituciones evaluativas.

2. Evaluación legislativa en el Estado Federal

El federalismo plantea frecuentemente la complejidad del engarce entre organismos y funciones coincidentes en distintos niveles competenciales¹⁰ cuyo deslinde puede generar tensiones pero también enriquecer el desarrollo de los mecanismos paralelos. En el caso de la evaluación legislativa, una falta de coordinación entre los modelos locales y federal puede generar una duplicación innecesaria del trabajo. Sin embargo, en el caso mexicano estimamos que es posible y necesario que independientemente de la evaluación realizada en el modelo federal, las Entidades Federativas cuenten con sistemas propios de evaluación legislativa a fin de analizar técnicamente las consecuencias de su legislación. La retroalimentación brindada por modelos de evaluación puede ayudar a los estados a tener una legislación más eficaz que incida, entre otras cosas, en su desarrollo regional, eficacia de su política criminal y mejora de la intervención Estatal.

a) El modelo federal de evaluación en Suiza

Suiza tiene uno de los sistemas de evaluación legislativa más complejos de Europa. A raíz de la aparición de diversas investigaciones académicas (Mader, 1985) y de la creciente práctica de la evaluación en Suiza se ha dado un paulatino desarrollo cuya coronación es el artículo 170 de la Constitución que sostiene: “L’Assemblée fédérale veille à ce que l’efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l’objet d’une évaluation”¹¹, lo que, en opinión de Bussman (2005: 97) constituye una cláusula de evaluación general. De tal suerte, la evaluación legislativa en Suiza ha encontrado un *anclaje a nivel constitucional* (Mader, 2009a: 582) que ha consagrado implícitamente un principio de eficacia (Flückiger, 2007: 17 y Mastronardi, 2008: 2508).

Aunque el mandato constitucional del artículo 170 se dirige primariamente al parlamento, el Consejo Federal —*Bundesrat*— se encuentra comprendido indirectamente (Wirkungsprüfungen, 2004: 30) en tanto «máxima autoridad gubernativa y ejecutiva de la Confederación» (art. 174, Constitución Suiza) y ante la capacidad del Parlamento de delegar tareas en el marco del artículo 171 constitucional. Debe entenderse, por tanto, que no existe una competencia exclusiva del Parlamento en materia de evaluación ni

10 Piénsese, por ejemplo, en el conocido caso de la coexistencia de una jurisdicción constitucional federal con Tribunales Constitucionales en los *Länder* en Alemania (*inter alia* Burmeister, 1983: 426; Klein y Benda, 2012: 22; Gröpl y Windthorst, 2013: 670) y la problemática que ha generado en México esta situación de coexistencia de jurisdicción constitucional federal con jurisdicciones locales.

11 Debemos mencionar que existe cierta divergencia entre el texto oficial francés y su correspondiente alemán. En el texto alemán se afirma “Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden“ (las cursivas son nuestras). Así, mientras que la versión francesa directamente introduce el concepto de «évaluation», la versión alemana emplea el concepto «comprobar la eficacia» —*Wirksamkeit* überprüfen—.

tampoco la obligación de realizar directamente las evaluaciones correspondientes (Wirkungsprüfungen, 2004, 11 y Mader, 2005: 30). Por tanto, el modelo puede ser categorizado como *parlamentario* híbrido, pues aunque el Parlamento es el destinatario de la obligación constitucional el Consejo Federal es un actor relevante en el proceso de evaluación. El diseño se encuentra fortalecido por un principio cooperativo que se manifiesta en la participación prevista de distintas instancias en las evaluaciones.

La disposición del artículo 170 constitucional encuentra su complemento en normativa secundaria. Así, el artículo 27 de la ley sobre el Parlamento federal establece que los órganos del Parlamento federal tienen competencia para: a) exigir al Consejo Federal la realización de evaluaciones; b) examinar las evaluaciones realizadas por el Consejo Federal o c) atribuir a sus miembros el mandato para realizar tales evaluaciones. Más adelante se precisa (art. 44) la competencia de las Comisiones Legislativas dentro de las evaluaciones. Esta vigilancia parlamentaria del efecto de las leyes se ejerce, como la propia ley sobre el Parlamento establece (art. 26), bajo los criterios de legalidad, regularidad, oportunidad, eficacia y eficiencia económica.

Inclusive cuando una evaluación ha sido encomendada a un actor externo, es posible que el Parlamento designe una comisión de acompañamiento —*Begleitgruppe*—. De esta forma, se mantiene una presencia institucional dentro de la evaluación y se facilita al grupo evaluador los conocimientos necesarios para su realización (para un ejemplo del grupo de acompañamiento respecto a la evaluación de la Ley de Igualdad Cfr. von Witzleben, 2006: 106). La disposición constitucional no hace referencia exclusiva a la evaluación retrospectiva sino que comprende también la evaluación prospectiva e inclusive la legislación experimental como una especie de evaluación *per se* (Mastronardi, 2008: 2510).

Debe señalarse que, dentro de la discusión constitucional sobre el modelo de evaluación en Suiza, se consideró seriamente la creación de un órgano de evaluación independiente con base en las propuestas de las Comisiones sobre reforma constitucional de la asamblea federal, particularmente por influencia de la figura de Pierre Moor (Mader, 2005: 29). El análisis de las Comisiones afirmaba que la creación de un órgano independiente podría brindar ciertas garantías al proceso de evaluación (Staatspolitischen Kommissionen, 1997: 285), advirtiendo al mismo tiempo sobre los peligros que la falta de instrumentos de comunicación institucionales podría ocasionar (escaso impacto de la evaluación si ésta no llegaba a manos de los actores relevantes). La idea termina siendo rechazada ante la negativa de los revisores de la Constitución de centralizar la evaluación en una sola instancia (Jacob y Varone, 2002: 51).

b) Experiencias cantonales

A la existencia del modelo federal se suma la existencia paralela de una práctica evaluativa independiente de los Cantones. Dado el funcionamiento del federalismo suizo, no existe una obligación de unificar los sistemas de evaluación y cada Cantón ha desarrollado una práctica propia. Los modelos cantonales son funcionales y han sido particularmente empleados respecto a proyectos de reforma de gran calado (Widmer, 2002).

De tal suerte, tenemos Cantones como Berna, que han constitucionalizado (art. 101.4 de su Constitución) aspectos de evaluación¹². Este sistema se lleva a cabo con la colaboración de Universidades o empresas del sector privado a quienes frecuentemente son encomendadas evaluaciones por los actores competentes. Ello se conjuga con la práctica frecuente de insertar cláusulas de evaluación en determinadas normas a la usanza del modelo federal. En Berna, por ejemplo, tanto el Parlamento como el Ejecutivo tienen intervención directa en la evaluación de normas. De acuerdo a la *Gesetz über den Grossen Rat* (ley orgánica del parlamento) las comisiones correspondientes pueden controlar las medidas del Cantón con lo cual se les involucra en tareas de evaluación (Nuspliger, 2005: 53).

De particular interés resulta el Cantón de Génova que ha creado una *Commission Externe d'Evaluation des Politiques Publiques* (CEEP) entre cuyas funciones principales se encuentra medir los efectos de las leyes cantonales genovesas. La Comisión fue creada en 1995 como resultado de una discusión sobre la vigilancia administrativa y financiera de las leyes del Cantón (auditoría de la legislación) y ha sido dotada de garantías de independencia respecto al poder ejecutivo. Si recordamos que la Constitución federal suiza data de 1999, observaremos que el modelo del Cantón de Génova es anterior al de la previsión Constitución actual que consagra el modelo de evaluación federal. Durante el proceso legislativo, los profesores Morand y Roth, miembros del Centro de Estudio de Técnica y Evaluación Legislativa de la Universidad de Génova, fueron entrevistados por el parlamento cantonal.

La Comisión de Evaluación tiene su fundamento en el artículo 128 de la *Constitution de la République et Canton de Genève* y su regulación se consagra formalmente en la *loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques* (particularmente véase los artículos 27–42).

Debe notarse que en Génova la evaluación tiene también un complejo y sólido anclaje constitucional. No sólo el artículo 128 establece el fundamento constitucional para la evaluación de políticas públicas al que hemos hecho referencia, sino que otros artículos aluden a distintas evaluaciones. Así, el artículo 42 de la Constitución Cantonal, contempla una evaluación por lo que respecta a derechos fundamentales: «La réalisation des droits fondamentaux fait l'objet d'une évaluation périodique indépendante». De igual forma, el artículo 93.2 establece la evaluación periódica de los convenios intercantonales. Finalmente, el artículo 151 dispone que el Estado evalúa periódicamente su acción en torno a su pertinencia, eficiencia y eficacia, así como impacto económico.

El Cuerpo tiene una conformación de dieciséis miembros electos por el Consejo de Estado (el gobierno cantonal). Como medida de garantía contra la politización del órgano, los miembros no pueden pertenecer ni a la administración cantonal ni a los otros poderes del Cantón de Génova. A pesar de que su elección se realiza por el *Conseil d'État*, sus garantías de nominación, permanencia y autonomía decisoria en el proceso evaluativo nos permiten categorizar al modelo genovés como perteneciente al *modelo pluralista*. La duración del mandato es de ocho años y su renovación se hace escalonadamente por mitades cada cuatro años. La elección del Presidente es hecha por el propio Gobierno y el electo tiene un término de 4 años prorrogables por una sola vez. Su presupuesto es limitado (alrededor de 700,000 francos suizos). En su mayoría, la CEEP elige

12 Art.101.4, Verfassung des Kantons Bern: “Alle Aufgaben sind periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen”.

autónomamente las evaluaciones que va a realizar utilizando criterios de actualidad, importancia política de la ley o criterio financiero (Véase Jacob, Steve; Varone, Frédéric y Genard, Jean—Louis, 2007: 113—121).

Por tanto, en el caso del cantón de Ginebra se da la coexistencia de un modelo pluralista local orgánico revestido de garantías de independencia e imparcialidad con un modelo federal parlamentario híbrido caracterizado por su naturaleza constitucional y principio de cooperación de poderes

c) ¿Un modelo de Comisiones legislativas?: la propuesta de Sonora

Habiendo analizado la coexistencia de modelos de evaluación en Suiza entraremos a la discusión sobre la posible conformación de modelos locales en las Entidades Federativas de México a la luz de una sugestiva propuesta que abre una invitación al debate.

En abril de 2015 se presentó un proyecto de ley en el Congreso local del estado de Sonora¹³, relativo a la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación legislativa. En la exposición de motivos, la propuesta alude a los principios de eficiencia y eficacia legislativa (principio en el que se basa la *Gesetzesfolgenabschätzung* suiza). Aunque se encuentra sucintamente descrito, la iniciativa alcanza a perfilar con un detalle aceptable los contornos del sistema.

En las líneas siguientes realizarnos un análisis del modelo para finalizar con una evaluación prospectiva de sus consecuencias en caso de ser implementado y proceder a ofrecer un modelo alternativo que consideramos podría ser funcional a las Entidades Federativas.

c.1) Características del modelo

A nuestro juicio, el modelo propuesto en Sonora tiene como características las siguientes: a) encuadre dentro del modelo parlamentario con tintes de hibridación, b) fundamento de naturaleza secundaria y c) esbozo de perfiles evaluativos. Analizaremos tales características con mayor detalle.

a.— Encuadre al modelo parlamentario. La propuesta describe un sistema cuyo engrace es claramente dentro del *modelo parlamentario* (Varone y Jacob, 2002: 7) en tanto refuerza la función de control clásica del parlamento como vía de evaluación legislativa. El modelo se encuentra centrado en la actuación del Congreso local pues no contempla una evaluación análoga del poder ejecutivo, judicial u órganos autónomos —salvo su potencial invitación—. Son las Comisiones legislativas ordinarias las encargadas de realizar la evaluación correspondiente tomando como base del reparto laboral un principio de especialidad legislativa. La Comisión legislativa que dictaminó la ley o decreto es correlativamente la encargada de su evaluación.

El proyecto no alude expresamente a la participación de evaluadores externos ni a la formación de comisiones evaluativas *ad hoc*. Sin embargo, el proyecto menciona que las comisiones legislativas pueden invitar a participar en la evaluación a las autoridades

13 Disponible en Internet: <http://www.congresoson.gob.mx/InfoPublica/Juridico/LX/Diputados/Folio-2456-60.pdf> (última consulta 19 de agosto de 2015).

encargadas de aplicar el decreto o a organizaciones públicas y privadas «que se relacionen con la materia de la ley o decreto» (art. 175 Bis III). De la fracción anteriormente citada, puede colegirse cierto fundamento para la participación de órganos externos dentro de la evaluación, aunque estén sujetos a la invitación siempre potestativa de la Comisión legislativa en cuestión y a la aceptación de las autoridades o instituciones invitadas. No se esboza ningún tipo de principio de coordinación.

b.— Fundamento de naturaleza secundaria. La fundamentación legal del modelo — *legal anchoring*— es un aspecto de suma importancia (Schäffer, 2000: 156). A diferencia del modelo federal suizo de fundamento constitucional, el modelo en análisis se encuentra enteramente basado en una norma secundaria cuyo quórum de modificación no es distinto al de las leyes ordinarias. Inclusive en los modelos cantonal de Berna (art. 101 *Verfassung des Kantons Bern*) y Génova (*inter alia* art. 128 constitucional), la evaluación tiene un fundamento constitucional. Esta fundamentación secundaria ciertamente implica flexibilidad cuando lo que se busca es ajustar aspectos puntuales del modelo, pues permite hacerlo sin modificar la Constitución de la entidad federativa y evita requerir las agravadas mayorías correspondientes. Sin embargo, la falta de un pilar Constitucional del modelo implica que su anclaje es más débil que en Suiza, por ejemplo, donde a través de la constitucionalización puede derivarse un principio de eficacia (Flückiger, 2007: 17) cuyos efectos se irradian a la totalidad del ordenamiento jurídico. Además de ello, el fundamento constitucional puede ser útil cuando un modelo busca también contemplar la participación de otros órganos sin generar conflictos competenciales mediante un principio de cooperación. Sin embargo, ello no quiere decir que resulte conveniente la constitucionalización entera del sistema pues el trasplante potencialmente generaría los problemas de lo que se ha denominado *detallismo* o *sobrerreglamentación constitucional*. Los peligros a la fuerza normativa de la Constitución por su constante reforma debido a necesidades políticas son bastante conocidos (Hesse, 1959: 15). Por tanto, parece sensato establecer un fundamento constitucional de la obligación aparejado a su desarrollo en normativa secundaria.

c.— Esbozo de perfiles evaluativos: a través del modelo no se define una metodología concreta para la evaluación, pero es posible encontrar contornos que determinan la forma en que las evaluaciones se realizarán. Entre otras características, se hace alusión a:

- I. Margen temporal anual para la evaluación de normas de nueva entrada en vigor (art. 175 Bis I).
- II. Posibilidad de realizar múltiples evaluaciones a la misma norma.
- III. Elaboración de indicadores de evaluación especializados para cada norma (art. 175 Bis IV).
- IV. Naturaleza pública de la evaluación y publicación de conclusiones (art. 175 Bis V).
- V. Consideración mandatoria de las recomendaciones/elaboración de un calendario de acciones. (art. 175 Bis V)
- VI. Posibilidad de realizar evaluaciones parciales o totales (*all-encompassing evaluations* en la terminología de Bussman, 2010: 282).

c.2) Meta—evaluación: los efectos del modelo

Habiendo estudiado las características principales del modelo de evaluación propuesto en Sonora, procederemos a realizar una valoración sobre su diseño.

A *prima facie* debe reconocerse que la potencial consagración del modelo despertaría un interés hasta ahora inexistente en la evaluación legislativa y podría, al modo del caso suizo, coadyuvar a generar una especial sensibilidad por parte de los actores relevantes (Mader, 2005, 31). Sin embargo, a diferencia del ordenamiento helvético, la consagración del sistema implicaría la gestación y no la coronación del modelo producto de un desarrollo prolongado.

La falta de un sustento constitucional también podría generar problemas respecto al rol de la colaboración en el modelo. Bajo este punto de vista, la colaboración de autoridades en el proceso evaluativo requeriría al menos un anclaje constitucional del modelo mismo so riesgo de condicionarlo a la participación voluntaria de los miembros de la arena política. Este riesgo se materializa especialmente cuando pensamos que el modelo sonoreño se encuentra mayoritariamente basado en el protagonismo de las comisiones legislativas correspondientes y no contempla, la posibilidad de delegaciones al gobierno que posee mayores medios materiales. La colaboración activa del Poder Ejecutivo del Estado, así como instancias de control como el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización serían piezas claves del funcionamiento de un modelo como el planteado.

Nos parece que el plazo de un año para la evaluación de toda norma resulta debatible, en tanto no permitiría individualizar los tiempos idóneos para normas que por su específica naturaleza pueden requerir de un mayor tiempo para ser evaluadas. Un uso consistente de cláusulas de evaluación podría resultar una opción a considerar.

En cambio, consideramos que la distinción entre evaluaciones «parciales y totales» es acertada pues es un reconocimiento implícito de los costos de la evaluación de las leyes. Piénsese que los costos de una evaluación integral son considerables. A modo de ejemplo, la evaluación integral de la Ley de Igualdad en Suiza arrojó costos superiores a los cuatro millones de pesos (von Witzleben, 2006: 106). Si eliminamos los datos atípicos de la evaluación de la ley de energía y la ley de divorcio¹⁴, utilizando los datos ofrecidos por Bussman (2010: 283) obtenemos que el promedio del costo de una evaluación *all-encompassing* en Suiza es de 396,166 francos¹⁵, es decir, poco más de seis millones de pesos.

Aun cuando es probable que los costos económicos fuesen menores en un modelo exclusivamente basado en la actuación de Comisiones legislativas, no debemos olvidar que los costos de una evaluación legislativa no sólo comprenden factores económicos. Existen adicionales costos de recursos humanos y temporales. Es sumamente difícil que un modelo de evaluación legislativa basado en comisiones pudiese evaluar efectivamente cada norma emanada del parlamento, mucho menos con un escaso límite anual. Inclusive

14 La evaluación de la ley de energía tuvo un costo superior a los seis millones de francos (Bussman, 2010: 283), y fue llevada a cabo entre 1990 y 2000 (Véase la detallada reseña de Balthasar, 2002) Para entender el contexto de la ley dentro del marco energético suizo remitimos a (Balthasar y Walker: 2015). El bajo coste de la evaluación de la ley de divorcio en 2005 se debe a que principalmente fue hecha a través de entrevistas a jueces y abogados familiarizados con su aplicación e interpretación.

15 Cfr. (Widmer, Rüegg y Neuenschwander, 2001:11) respecto al coste de evaluaciones «genéricas».

ante la posibilidad de realizar evaluaciones parciales focalizadas a ciertos aspectos, es bastante cuestionable que las Comisiones pudiesen realizar evaluaciones efectivas con recursos internos al mismo tiempo que desempeñan sus funciones ordinarias. Se corre el riesgo fundado de que tales evaluaciones resulten superficiales poniendo en riesgo la utilidad misma del sistema en cuestión.

Dada la formulación actual de la propuesta es probable que el modelo no alcanzase una operatividad funcional ni pudiese cumplir con los estrictos requisitos temporales delimitados por los perfiles evaluativos del proyecto.

d) Independencia y evaluación: posibilidades institucionales

"Eine glaubwürdige Evaluationsinstanz benötigt die grosstmögliche Unabhängigkeit von den politischen Behörde"

Philippe Mastronardi

Anteriormente hemos estudiado las posibilidades ofrecidas por el sistema de evaluación suizo y la novedosa propuesta de creación de un sistema de evaluación en Sonora. Hemos encontrado que su naturaleza focalizada en las comisiones parlamentarias y algunos de sus perfiles de evaluación pueden generar problemáticas. ¿Qué modelo podría ser adoptado por las Entidades Federativas en México para responder a los retos de una evaluación legislativa eficaz?

Nuestra propuesta se encuadra dentro del *modelo pluralista* (Varone y Jacob, 2002: 7) pues propone la creación de un Órgano de Evaluación Legislativa que evalúe bajo los principios de sistematicidad e interconexión con las autoridades parlamentarias. Además, como acertadamente sostiene Mastronardi (2008: 2508) una instancia de evaluación requiere de altos grados de independencia frente a las instancias políticas si pretende tener credibilidad. Por tanto, en nuestra conceptualización hemos revestido de ciertas garantías de independencia al órgano en cuestión.

d.1) Estructura orgánica, anclaje jurídico y garantías de independencia.

El Órgano de Evaluación Legislativa propuesto es un órgano de dirección pluripersonal jerárquicamente perteneciente a la estructura orgánica del parlamento. Aún cuando es una opción a considerar dotar a tal organismo de la naturaleza de órgano constitucional autónomo, consideramos que es posible evitar la fragmentación orgánica del Estado pues no es absolutamente indispensable. No sólo hacemos referencia a que el concepto de «órgano constitucional autónomo» ha sido *per se* fuertemente debatido en la doctrina (Cfr. Caballero, 2000: 161—169, Pedroza, 2002: 281; Carbonell, 2006: 105), sino que la *independencia evaluativa* también puede ser alcanzada dotando al órgano de correspondientes garantías de independencia, un ámbito competencial propio e iniciativa en la elaboración del programa de evaluación que describiremos con más detenimiento en la subsección siguiente.

La directiva del Órgano propuesto recae en un Consejo titular formado por 6 Consejeros. Se propone que el titular de la unidad sea electo por un período de 8 años.

El periodo propuesto tiene como finalidad evitar la coincidencia entre la elección de parlamentarios o Gobernador de la entidad federativa y del titular del órgano en cuestión. Ello coadyuva a evitar ciertos visos de *politización* en el procedimiento electivo. De igual forma, la duración del cargo fortalece la posición de su titular que sabe que coincidirá, al menos, con dos legislaturas y un titular del ejecutivo distinto. La elección de los miembros se realizaría por el Congreso Local por una mayoría calificada de dos tercios en convocatoria pública abierta a candidatos que cubran los requisitos personales exigidos por la ley. Entre tales requisitos se contemplaría el conocimiento o experiencia en tareas de evaluación, investigación empírica, docencia universitaria. Tanto el titular como el resto de Consejeros tendrían como requisito no haber formado parte de un partido político en los cinco años anteriores a su nombramiento ni haber desempeñado altos puestos en la administración estatal. El Órgano de Evaluación se encontraría dotado de la capacidad reglamentaria como viso de autonomía. Los funcionarios y evaluadores pertenecientes al instituto serían nombrados en base a un servicio civil de carrera.

El Consejo titular se encuentra formado seis Consejeros. Electos entre profesores de universidad. Los Consejeros reciben remuneración equiparable a un puesto directivo entre los funcionarios administrativos del Parlamento. Para robustecer la independencia del órgano, su Presidente (simple *primus inter pares*) es electo en votación secreta entre los miembros del Consejo por un período quinquenal no renovable.

En cuanto a su anclaje legal, se propone una reforma constitucional sucinta que consagre la obligación de evaluar las normas jurídicas expedidas por la Entidad Federativa y prevea la creación del citado organismo con garantías de independencia –en esta precisa formulación genérica—. Las demás características se preverían en la Ley Orgánica del Poder Legislativo que dedicaría un apartado a su regulación. Respectivas reformas se harían a leyes secundarias como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica del Poder Judicial, Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, etc., previendo la cooperación de dichos poderes u órganos en las tareas de evaluación sea ya mediante la formación y pertenencia a comisiones de acompañamiento o la entrega de información requerida por el Órgano de Evaluación.

d.2) Funciones y metodología operativa

Las funciones del Órgano de Evaluación Legislativa son las de medir el impacto empírico de la legislación. El impacto de una norma susceptible de evaluación, puede ser económico, financiero, social, cultural, ambiental, institucional o legal (OCDE, 2012: 64).

Cuadro 2. Tipos de impacto.

Tipos de impacto	Descripción de la variable
Económico	Costos de implementación (esperados contra observados); costos imprevistos; beneficio proyectado/ esperado contra beneficios obtenidos; beneficios para las actividades productivas y/o comerciales.
Financiero	Fuentes y recursos esperados para implementar la ley
Social	Resultados relacionados con el beneficiario esperado; impactos imprevistos; grado de satisfacción de las expectativas de los beneficiarios y los ciudadanos.
Cultural	Resultados que genera la ley y su implementación en relación con la forma en que la sociedad percibe y concibe el objeto de la ley.
Ambiental	Impacto para el entorno físico o humano.
Institucional	Creación de nuevos organismos o servicios; atribución de nuevas responsabilidades a órganos existentes, reasignación de funciones o servicios a organismos
Legal	Impacto esperado/ inesperado en otras leyes (modificaciones, etc.); disposiciones aprobadas por el Ejecutivo para implementar la ley.

Fuente: Tomado de (OCDE 2012: 64).

Tipos de impacto. Se propone que las tareas del órgano se realicen en torno a un *programa quinquenal de evaluación* y un conjunto de estándares operativos y metodológicos de aprobación propia. Dado que la evaluación de una ley implica también la evaluación de su impacto social parece positivo tomar el proceso evaluativo como un proceso dialógico abriendo la participación a la sociedad en general. De esta forma, mediante la generación de espacios académicos, fórums de opinión y otras herramientas interactivas no sólo se robustece y legitima el propio proceso de medición de impacto, sino que se canalizan inquietudes sociales en espacios retroalimentativos específicos.

El programa de evaluación es aprobado por el Consejo de Evaluación. El Consejo titular tiene competencia para decidir autónomamente la inclusión de leyes al programa de evaluación. Sin embargo, las Comisiones Legislativas del Congreso local y el Poder Ejecutivo local tienen facultad de solicitar la inclusión de determinadas normas al programa de evaluación indicando el grado de prioridad de su evaluación. El Poder Legislativo también puede realizar tal petición mediante la inserción de una cláusula de evaluación en una norma. Las reformas constitucionales locales deben en todo caso ser evaluadas. El programa quinquenal de evaluación puede ser ajustado en virtud de la expedición de nuevas leyes o su abrogación.

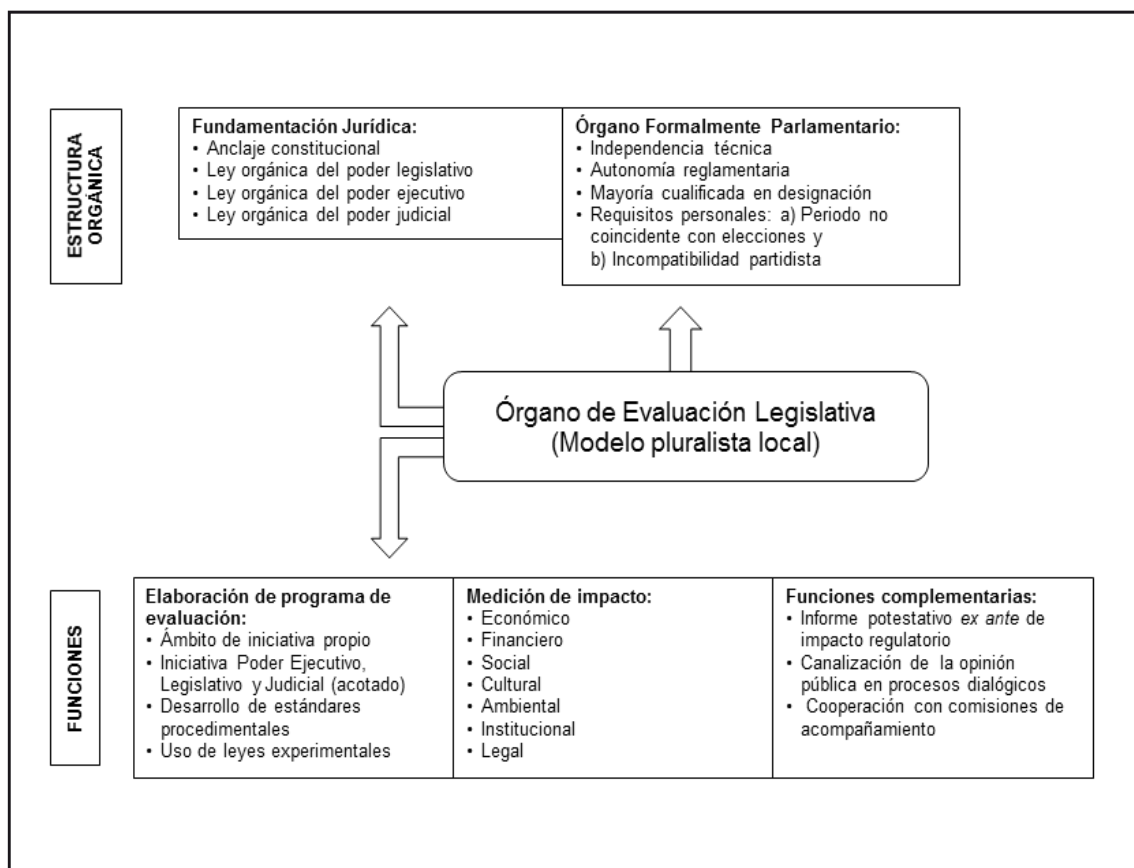


Figura 1: Órgano de Evaluación Legislativa.
Fuente: elaboración propia.

Resultaría conveniente que se previese la posibilidad de que, en casos excepcionales se le permita al Poder Legislativo la solicitud de un informe de evaluación prospectiva *ex ante* del impacto regulatorio de una norma). En las evaluaciones se formarán comisiones de acompañamiento formadas por funcionarios pertenecientes a la administración u órganos operativos de la norma a evaluar que podrán participar mediante la aportación de información necesaria para realizar la evaluación, en el diseño metodológico y concepción del marco teórico, pero no en la aprobación de los resultados de la evaluación.

Los resultados de los programas de evaluación se materializarán en un informe anual y un informe quinquenal que serán entregados al Congreso Local en virtud del *principio de interconexión* y hechos del conocimiento público mediante su impresión y difusión electrónica. El informe contendrá pormenorizadamente las conclusiones de las evaluaciones y las potenciales mejoras a la legislación señalando la comisión legislativa competente. Inclusive en la evaluación de programas sociales, es frecuente que las evaluaciones sean ignoradas en la toma de decisiones o planes de acción subsecuentes (CONEVAL, 2008: 4). La falta de conexión con los actores relevantes pone en peligro la utilidad de la evaluación (Staatspolitischen Kommissionen, 1997: 285). Para evitar la paradoja de una evaluación simbólica, dicha evaluación deberá ser considerada por las Comisiones Legislativas competentes emitiendo a su vez el parlamento en conjunto un *informe en reciprocidad*. Ello no implica que las recomendaciones del órgano de evaluación se volverán prescriptivas, sino que resultará prescriptivo discutir tales conclusiones. De esta

forma se garantiza el canal comunicativo pues la evaluación se volverá complemento racionalizador y no sustitutivo de la voluntad parlamentaria que en suma retendrá la libertad decisoria que acompaña a su legitimidad democrática. A su vez, la publicidad del informe de evaluación y el informe en reciprocidad parlamentario fortalecerán la naturaleza democrática de la acción pública.

Dado que el Órgano de Evaluación cuenta con un ámbito competencial propio y podría realizar solicitudes específicas de información a distintos órganos, no parece descabellado pensar que se producirán ciertos conflictos competenciales, sobre todo frente al Poder Ejecutivo. El parlamentarismo atenúa dichos conflictos dado que normalmente existe coexistencia entre mayoría Parlamentaria y Gobierno. En el caso de nuestro Presidencialismo, tal coexistencia no es necesaria y puede generar tensiones en un Ejecutivo receloso de evaluaciones que siempre tienen un componente de auditoría minoritario. Por ello es menester diseñar una vía de defensa competencial. Tentativamente tal vía podría darse mediante un mecanismo de interconexión con el Congreso Local que cuenta efectivamente con legitimación en las controversias constitucionales. La pertenencia formal orgánica a la estructura parlamentaria (no obstante las garantías de independencia y marco de actuación propio) podrían utilizarse para el planteamiento de eventuales conflictos de competencia.

3. Conclusiones

A lo largo de este estudio hemos aludido a la paradoja de un Estado legislador más interesado en expedir legislación que en constatar sus efectos empíricos. La falta de mecanismos de evaluación disminuye la potencial eficacia de las leyes. Esta situación no sólo ocurre a nivel de las Entidades Federativas, sino que se replica matizadamente a nivel federal.

Congeniar modelos evaluativos en el federalismo puede ser complejo, pero como el caso suizo demuestra, es posible la coexistencia de modelos locales independientes con un modelo federal. El proyecto de ley analizado, que propone la instauración de mecanismos de seguimiento y evaluación legislativa puede generar una especial sensibilidad sobre la eficacia de la legislación. Sin embargo, como hemos intentado demostrar en nuestro análisis, la funcionalidad de un modelo centrado en su totalidad en comisiones legislativas puede ser más bien problemática.

Basándonos en un análisis del sistema de evaluación federal en Suiza y sus sistemas locales, proponemos un *modelo pluralista* de evaluación en una Entidad Federativa. Nuestro modelo se encuentra articulado en torno a un órgano dentro de la estructura parlamentaria pero con las garantías necesarias para una actuación independiente. Aún cuando es posible entrar en el debate del costo económico de tal proyecto, es indudable que su *impacto institucional* sería notorio pues permitiría obtener datos empíricos del efectivo funcionamiento de nuestra legislación. ¿No deberían ser evaluadas sistemáticamente y no esporádicamente las reformas a nuestro modelo de justicia penal? ¿Conocemos acaso el verdadero impacto que ha tenido en materia de igualdad de género la legislación electoral y penal promulgada? ¿Cuál ha sido el verdadero impacto de las reformas constitucionales a nivel estatal?

Paradójicamente, legislar es más complejo cuando se dispone de mayor información. Es más sencillo aumentar las penas atribuibles a la portación de narcóticos que generar una política integral que combata la pobreza y marginalidad que fungen como causas subyacentes; es más sencillo únicamente establecer cuotas de género rígidas en ciertos cargos de elección popular que generar la política educativa apropiada para cambiar el sesgo social que lo genera. Al final de este proceso político tendremos, efectivamente, algunos individuos purgando altas penas privativas de libertad y cargos populares paritarios, tendremos, en fin, resultados tangibles susceptibles de ser enarbolados como bandera de la eficacia del legislador. Pero seguiremos teniendo pobreza y marginación, seguiremos teniendo farsas teatrales¹⁶ y simulaciones.

Bien es cierto que la evaluación no puede dar certezas absolutas¹⁷ pero puede brindar una aproximación –siempre perfectible– que objetivamente intente mostrar las relaciones causales entre las normas jurídicas promulgadas y la realidad social que modifican. En las acertadas palabras de Dreifuss (2005: 26) «(...) *il importe de voir dans l'évaluation une étape d'un processus démocratique et pédagogique, contribuant à créer les conditions d'un dialogue aussi objectif, rationnel et transparent que possible*».

4. Bibliografía

- Balthasar, Andreas (2002), Was und wie wird evaluiert? Eine Übersicht über die Evaluationspraxis in der Energiepolitik, *Gesetzgebung & Evaluation*, 2002/2, Schweizerische Bundeskanzlei, Berna.
- Balthasar, Andreas (2004), Von Vorahnungen zu Gewissheiten— Warum die Politik auf Evaluationen angewiesen ist, *Neue Zürcher Zeitung*, 8 de junio, Zürich.
- Balthasar, Andreas y Walker, David (2015), Energie— und Klimapolitik: Lenkungsabgaben allen genügen nicht, *Die Volkswirtschaft*, 6/2015, Zürich.
- Beywl, Wolfgang, Bestvater, Hanne y Müller, Marianne (2011), Professionalisierung der Evaluation durch Weiterbildung?, *Gesetzgebung & Evaluation*, 2011/1, Berna.
- Böhret, Carlo y Konzendorf, Götz (2000), *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*, Alemania, Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern (2009), *Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung*, Alemania, Ministerio del interior.
- Burmeister, Joachin (1983), Vorlagen an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 3 GG, en Starck, Christian y Stern, Klaus (coords.), *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, Baden—Baden, Nomos.

16 Hacemos referencia al conocido «Juanitas» Es decir, la práctica reiterada de postular mujeres a ciertos cargos de elección popular como forma de cumplimiento estricto de las cuotas de género pero, habiendo sido electas, solicitar licencia para ausentarse del cargo siendo sus suplentes varones sus nuevos titulares. Se logra burlar así la política paritaria de acceso a los cargos públicos. Véase la sentencia SUP—JDC 8/2010. Sobre ello también remitimos a (González, 2013: 257) y (Aguilar, 2011: 361—370).

17 Véase la réplica de Mader a la afirmación de Balthasar acerca de que la evaluación «convierte premoniciones en certezas» (*von Vorahnungen zu Gewissheiten –machen–*). (Balthasar, 2004: 15 y Mader, 2005: 35—36).

- Bussman, Werner (2002), Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, *Gesetzgebung & Evaluation*, 2002/2, Bern.
- Bussman, Werner (2005), Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln, *Gesetzgebung & Evaluation*, 2005/1, Berna.
- Bussman, Werner (2010), Evaluation of legislation: Skating on Thin Ice, *Evaluation*, núm. 16 (3), Londres.
- European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, SEC (2009) 92.
- Flückiger, Alexandre (2007), L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois, *Revue européenne des sciences sociales*, XLV—138, Génova.
- Furuo, Jan Eric; Rist, Rayy Sandahl, Rolf (eds.) (2002), *International Atlas of Evaluation*, New Jersey, Transaction Publishers.
- Gröpl, Christoph y Windthorst, Kay *et al* (2013), *Grundgesetz Studienkommentar*, Munich, Beck Verlag.
- Hesse, Konrad (1959), *Die Normative Kraft der Verfassung*, Tübingen, C.B. Mohr.
- Jacob, Steve y Varone, Frédéric (2002), *L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques*, Leuven, Université Catholique de Louvain.
- Jacob, Steve; Varone, Frédéric y Genard, Jean—Louis (2007), *L'évaluation des politiques au niveau regional*, Bruselas, Peter Lang.
- Klein, Eckart y Benda, Ernst (2012), *Verfassungsprozessrecht*, Munich, Müller.
- Luhman, Niklas (1972), *Rechtssoziologie*, Hamburgo, Rowohlt.
- Mader, Luzius (1985), *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation* Payot, Lausanne.
- Mader, Luzius (2005), Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? , *Gesetzgebung & Evaluation*, 2005/1, Berna.
- Mader, Luzius (2009a), Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, en Widmer, Thomas *et al* (ed.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mader, Luzius (2009b), L'évaluation législative en Suisse: la longue marche d'une idée à travers les institutions étatiques, en Cassani, Ursula y Flückiger, Alexandre (eds.), *De l'évaluation à l'action législatives: actes du colloque en l'honneur du Professeur Jean—Daniel Delley*, Génova, CETEL.
- Mastronardi, Philippe, Kommentar zu Artikel 170, en Ehrenzeller, Bernhard y Schweizer, Rainer *et al* (eds.) (2008), *Die schweizerische Bundesverfassung*, Zurich, Schulthess.
- Noll, Peter (1973), *Gesetzgellunlehre*, Hamburgo, Rowoohlt.
- Nuspliger, Kurt (2005), Der Stellenwer der Evaluation am Beispiels des Kantons Bern, *Gesetzgebung & Evaluation*, 2005/1, Berna.

- OECD (2011), *Government at Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2012), *Evaluating laws and regulations: The case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD publishing.
- Office Fédéral de la Justice (2007), *Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, Berna, Editorial de la Oficina Federal de Justicia.
- Popelier, Patricia y Verlinden, Victoria (2009), The Context of the rise of Ex Ante Evaluation, en Verschuuren, Jonathan (ed.), *The impact of legislation: A critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden—Bonstun, Martinus Nijhoff Publisher.
- Schäffer, Heinz (2000), Towards a more rational and responsible lawmaking process: Evaluation and assessment of legal effects procedures, en Karpen, Ulirch (ed.), *Evaluation of Legislation*, Baden—Baden, Nomos Verlagsgesellschaft,
- Staatspolitischen Kommissionen der Edigenössischen Räte zur Verfassungsreform (1997), *Zusatzbericht. Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat*, Zurich.
- Verschuuren, Jonathan y van Gestel, Rob (2009), Ex Ante Evaluation of Legislation, en Verschuuren, Jonathan (ed.), *The impact of legislation: A critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden—Bonstun, Martinus Nijhoff Publisher.
- Von Witzleben, Thomazine (2006), Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes, *Gesetzgebung & Evaluation*, 2006/3, Berna.
- Widmer, Thomas (2002), Staatsreformen und Evaluation: Konzeptionelle Grundlagen und Praxis bei den Schweizer Kantonen, *Zeitschrift für Evaluation*, Heft 1/2002, Münster.
- Widmer, Thomas, Rüegg, Erwin y Neuenschwander, Peter (2001), *Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund*, Zurich, Institut für Politikwissenschaft—Universität Zürich,
- Wirkungsprüfungen. Interdepartamentalen Kontaktgruppe (2004), *Wirksamkeit von Bundesmassnahmen. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung*, Berna.
- Wüest—Rudin, David (2002), Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung: Bedeutung und Erfolgsfaktoren, *Gesetzgebung & Evaluation*, 2002/1, Berna.

5. Bibliografía nacional

- Aguilar, José (2011), Equidad de género y participación política: el sistema de cuotas en México, en Ríos, Luis, *Tópicos electorales: Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Caballero, José Luis (2000), Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes, *Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, México.

- Carbonell, Miguel (2006), *Elementos de Derecho Constitucional*, México, Fontamara.
- Cardozo, Myriam (1993), La evaluación de políticas públicas: problemas, metodología, aportes y limitaciones, *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México.
- Cardozo, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos en México: El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Porrúa.
- CONEVAL (2008), El papel de la evaluación en México: logros, desafíos y oportunidades, *Nota núm. 2, Junio*, México.
- CONEVAL (2013), *Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013*, México, CONEVAL.
- Feinstein, Osvaldo (2012), La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina, *Presupuesto y gasto Público*, núm. 68, Madrid.
- González, Manuel (2013), Los partidos políticos como promotores de la participación de género, *Ideología y Militancia*, año 1, núm. 1, México.
- Pedroza, Susana (2002), Los órganos constitucionales autónomos en México, en Serna, José y Caballero, José (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, IIJ—UNAM.
- Ramos, José María; Sosa, José y Félix, Acosta (coords.) (2011), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.