

Metodología del Índice de Gestión Legislativa (IGL) del Centro de Estudios Políticos y Económicos del Cesar (CEPECE)

Sobre la base de datos compuesta por 2.080 proyectos de ley, se diseñó una metodología de calificación mediante puntajes nominales y ponderaciones internas y externas para calcular el Índice de Gestión Legislativa (IGL). Este índice se inspira en la lógica del *Legislative Effectiveness Score* (LES) desarrollado por el Center for Effective Lawmaking de la University of Virginia y Vanderbilt University, en cuanto utiliza información a nivel de proyecto, posteriormente agregada a nivel individual del legislador, mediante un sistema de puntuaciones normativas.

No obstante, el IGL se aparta del objetivo del LES, dado que este último está orientado a medir efectividad legislativa, entendida como la capacidad de un congresista para hacer avanzar las iniciativas (*bill*) que patrocina (de la cual es *sponsor*) a lo largo de las distintas etapas del proceso legislativo, hasta su eventual conversión en ley (Center of Effective Lawmaker, ss.ff.). En contraste, el IGL busca caracterizar el nivel de actividad legislativa, la orientación sustantiva de las iniciativas y su direccionalidad territorial, con especial atención a la Región Caribe.

La metodología del *Legislative Effectiveness Score* es desarrollada por Bucchianeri, Volden y Wiseman (2024) -estos dos últimos son los codirectores del Center for Effective Lawmaker-. Los autores identifican cinco principios en la construcción de su medición: (i) el foco en legisladores individuales; (ii) la consideración de las iniciativas que estos presentan y que potencialmente pueden convertirse en ley; (iii) el seguimiento de dichas iniciativas a lo largo del proceso legislativo; (iv) la distinción entre proyectos de distinta relevancia sustantiva; y (v) la inclusión de series comparables de legislaturas en un horizonte temporal amplio; algunos congresos estatales se estudian desde finales de la década de 1980.

Concretamente, los autores revisan si cada proyecto (BILL) recibió alguna acción en el comité (AIC), alguna acción más allá del comité (ABC), si fue aprobado por su respectiva cámara de origen (PASS) y si se convirtió en ley (LAW). Con base en estos hitos, se realiza un recuento de iniciativas según el momento procesal alcanzado, diferenciando además su importancia sustantiva. El puntaje de cada legislador resulta de la agregación ponderada de estos conteos, lo que permite estimar su nivel relativo de efectividad legislativa dentro de una cohorte determinada.

La formulación del LES se presenta a continuación. Los cinco niveles de la fórmula corresponden a los proyectos que (1) fueron presentados, (2) recibieron AIC, (3) recibieron ABC, (4) fueron aprobados por su respectiva cámara de introducción y (5)

se convirtieron en ley, en relación con los N legisladores. La importancia sustantiva de los proyectos se dividen en tres grupos: conmemorativos se ponderan con $\alpha=1$; sustantivos se ponderan con $\beta=5$; y los proyectos de ley sustantivos y significativos se ponderan con $\gamma=10$. La normalización (N/5) entre todos los N legisladores de la cámara permite que el *Score* tome un valor promedio de 1 para cada cámara en cada período legislativo, facilitando la comparación y determinando quienes están por encima y quienes por debajo del promedio.

Figura 1. Formulación del *Legislative Effectiveness Scores* del Center for Effective Lawmaker propuesta por Bucchianeri, Volden y Wiseman (2024)

$$SLES_{it} = \left[\begin{aligned} & \frac{\alpha BILL_{it}^C + \beta BILL_{it}^S + \gamma BILL_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N BILL_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N BILL_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N BILL_{it}^{SS}} \\ & + \frac{\alpha AIC_{it}^C + \beta AIC_{it}^S + \gamma AIC_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N AIC_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N AIC_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N AIC_{it}^{SS}} \\ & + \frac{\alpha ABC_{it}^C + \beta ABC_{it}^S + \gamma ABC_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N ABC_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N ABC_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N ABC_{it}^{SS}} \\ & + \frac{\alpha PASS_{it}^C + \beta PASS_{it}^S + \gamma PASS_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N PASS_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N PASS_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N PASS_{it}^{SS}} \\ & + \frac{\alpha LAW_{it}^C + \beta LAW_{it}^S + \gamma LAW_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N LAW_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N LAW_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N LAW_{it}^{SS}} \end{aligned} \right] \left[\frac{N}{5} \right]$$

Fuente: Bucchianeri, Volden y Wiseman (2024, p. 23).

En términos generales, el *Legislative Effectiveness Score* (LES) del Center for Effective Lawmaking puede entenderse como una suma ponderada de iniciativas legislativas, en la que la ponderación depende tanto de la relevancia sustantiva del proyecto como del punto que alcanza dentro del proceso legislativo. En contraste, el Índice de Gestión Legislativa (IGL) propuesto en este estudio también adopta la forma de una suma ponderada de iniciativas, pero su estructura de ponderación desplaza el énfasis desde la progresión procedimental del proyecto hacia la contribución individual del legislador, incorporando el rol desempeñado en cada iniciativa y su orientación territorial. Ambos enfoques comparten el uso de ajustes por sustantividad temática y por el resultado final de aprobación; no obstante, difieren en su propósito analítico: mientras el LES prioriza la capacidad de avanzar institucionalmente los proyectos, el IGL privilegia dimensiones asociadas a la representación, la intensidad de la actividad legislativa y su direccionamiento territorial.

En este marco, las variables del IGL son cuatro: el rol desempeñado por los congresistas, la materia de los proyectos, el resultado del trámite legislativo y el alcance territorial de las iniciativas. Las tres primeras variables constituyen un componente orientado a medir la intensidad de la gestión legislativa, en tanto reflejan nivel de involucramiento, contenido sustantivo y logro normativo. La cuarta

variable introduce un componente de orientación territorial, que identifica el peso relativo de los proyectos dirigidos a la región Caribe.

La delimitación territorial por regiones permite contextualizar las iniciativas dentro de dinámicas subnacionales más amplias, reconociendo la articulación histórica, económica, social y política de la región Caribe, así como los vínculos estructurales del departamento del Cesar con entidades como Magdalena y La Guajira. En consecuencia, aunque la unidad de referencia empírica es departamental, se asume que la acción legislativa de sus congresistas se proyecta sobre el espacio regional caribeño en su conjunto.

La construcción del IGL se fundamenta en un enfoque aditivo orientado a medir de manera estructurada la actividad legislativa de los congresistas. La unidad básica de observación es el proyecto de ley, mientras que la unidad de análisis es el legislador. El índice se construye a partir de la agregación de atributos de las iniciativas en las que participa cada congresista, con el fin de que la medición refleje no solo el volumen de participación, sino también el tipo de involucramiento, la orientación sustantiva de la agenda, los resultados institucionales alcanzados y la proyección territorial de la actividad legislativa.

La primera dimensión corresponde al rol desempeñado por el congresista en las iniciativas legislativas. Esta variable busca aproximar el nivel de involucramiento individual en el proceso de producción normativa. Se distinguen tres tipos de participación: autoría, coautoría y ponencia, bajo el supuesto analítico de que estos roles implican grados diferenciados de responsabilidad técnica y política.

La autoría supone iniciativa directa y liderazgo en la formulación del proyecto. La coautoría representa una participación menos intensiva en términos relativos, a menudo asociada a apoyos colectivos o acuerdos de bancada, aunque implica igualmente respaldo explícito a una propuesta normativa. La ponencia, por su parte, conlleva un trabajo sustantivo de estudio, análisis y estructuración del proyecto, y en ciertos casos puede implicar una carga técnica mayor que la coautoría. No obstante, se trata de un rol de carácter más contingente, dado que su asignación depende del flujo de proyectos, la comisión legislativa a la que pertenece el congresista y los mecanismos internos de distribución de ponencias. En conjunto, esta dimensión constituye una aproximación al esfuerzo legislativo individual.

Tabla 1. Peso de ponderación del rol del congresista para la construcción del IGL

Rol	Peso de ponderación
Autor	1.0
Coautor	0.7

Ponente	0.4
---------	-----

La segunda dimensión se refiere a la materia de los proyectos. Las iniciativas se agrupan en grandes categorías temáticas que distinguen tres tipos de contenido sustantivo. En primer lugar, se encuentran las materias de alta densidad de derechos e impacto social directo, que inciden de manera inmediata en derechos fundamentales, sociales, culturales o colectivos, así como en condiciones estructurales de bienestar. En segundo lugar, se agrupan las iniciativas vinculadas al desarrollo sectorial y a la estructura económica, relacionadas con la organización productiva, la gestión macroeconómica y sectores estratégicos. En este caso, el impacto social tiende a ser indirecto o mediado por políticas posteriores. Finalmente, la tercera categoría comprende proyectos sobre organización institucional y gestión administrativa, orientados a reglas de funcionamiento del Estado, procedimientos, reconocimientos simbólicos o ajustes institucionales, cuyo impacto distributivo directo es comparativamente menor. El Plan Nacional de Desarrollo, aun con su evidente importancia, se incorpora a la tercera categoría dado que es la hoja de ruta del ejecutivo y, aunque los congresistas pueden influir en él, no es propiamente fruto de su actividad.

Tabla 2. Peso de ponderación del tipo de materias para la construcción del IGL

Tipo de materias	Peso de ponderación
Social (derechos)	1.0
Económica	0.7
Administrativa	0.4

Tabla 3. Clasificación de las materias por tipo

Materia	Tipo
Cultura	Social y Derechos
Deporte	Social y Derechos
Educación	Social y Derechos
Garantía de Derechos	Social y Derechos
Medio Ambiente	Social y Derechos
Participación Ciudadana	Social y Derechos
Salud	Social y Derechos
Seguridad Social	Social y Derechos
Temas de Género	Social y Derechos
Servicios Públicos	Social y Derechos

Justicia y Régimen Penal	Social y Derechos
Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	Económico y sectorial
Desarrollo Económico	Económico y sectorial
Hacienda	Económico y sectorial
Minas y Energía	Económico y sectorial
Regalías	Económico y sectorial
Sector Agropecuario	Económico y sectorial
Transporte	Económico y sectorial
Acuerdos Internacionales	Administrativos
Administración	Administrativos
Asamblea Constituyente	Administrativos
Congreso	Administrativos
Equilibrio de poderes	Administrativos
Honores	Administrativos
Juntas de Acción Local (JAL)	Administrativos
Plan Nacional de Desarrollo	Administrativos
Protección Animal	Administrativos
Reelección	Administrativos
Régimen Electoral y de Partidos	Administrativos
Regímenes Especiales	Administrativos

Esta clasificación temática encuentra sustento en antecedentes de la literatura sobre el Congreso colombiano. En particular, se inspira en la tipología propuesta por Leal Buitrago (2016) en sus estudios sobre la actividad legislativa, donde distingue categorías de leyes según su potencial de ampliación de la participación social. En dicha aproximación, el autor identifica, en un extremo, iniciativas con alta capacidad integradora (como la reforma agraria), caracterizadas por su incidencia directa en la inclusión social y en la redistribución de recursos y oportunidades. En el otro extremo ubica leyes de carácter principalmente simbólico o de alcance limitado (como las leyes de honores), cuyo efecto sobre la participación social es reducido o inexistente. Entre ambos polos se sitúan iniciativas de carácter intermedio, con efectos parciales o indirectos sobre la estructura de participación social.

La clasificación adoptada en este estudio retoma esta lógica de diferenciación por impacto social y político, aunque la adapta a un esquema temático más amplio, organizado en materias sociales, económicas y administrativas, de manera similar a como lo hacen Bucchianeri, Volden y Wiseman (2024). Así, la agrupación de los proyectos no responde únicamente a criterios sectoriales, sino a una jerarquización

analítica basada en el tipo de incidencia que las iniciativas pueden tener sobre derechos, bienestar, estructura económica e institucionalidad.

La tercera dimensión corresponde al estado del trámite legislativo. Esta variable incorpora un criterio de resultado institucional, diferenciando entre proyectos aprobados, en trámite, archivados o retirados. Su inclusión permite distinguir entre distintos niveles de avance de las iniciativas, bajo el supuesto de que la actividad legislativa no se agota en la aprobación final, pero que la conversión en norma representa el máximo nivel de incidencia institucional que puede alcanzar un proyecto dentro del proceso legislativo. De este modo, esta dimensión introduce un gradiente de logro normativo en la medición, evitando una clasificación binaria entre éxito y fracaso y reconociendo distintos grados de efectividad legislativa, especialmente para los congresistas que se encuentran en funciones.

Tabla 4. Peso de ponderación del estado de los proyectos para la construcción del IGL

Estado	Peso de ponderación
Aprobado	1.0
En trámite	0.5
Archivado	0.2
Retirado	0.1

La cuarta dimensión corresponde al alcance territorial de las iniciativas. Esta variable identifica si los proyectos tienen orientación nacional o si se dirigen de manera específica a alguna de las cinco grandes regiones del país (Andina, Caribe -incluido el territorio insular-, Pacífica, Amazonía y Orinoquía). Su inclusión responde al carácter territorial de la representación política y permite evaluar en qué medida la actividad legislativa se vincula con dinámicas subnacionales concretas.

El supuesto analítico subyacente es que la gestión legislativa de los congresistas no solo puede valorarse por su volumen de iniciativas o por su contenido temático, sino también por el grado en que se articula con intereses, problemáticas y procesos regionales. En este estudio se otorga especial relevancia a las iniciativas con impacto en la región Caribe, entendida como un espacio de articulación histórica, económica, social y política en el que se inscribe el departamento del Cesar. De este modo, la variable de alcance territorial permite incorporar una dimensión de representación regional dentro de la medición de la gestión legislativa.

Tabla 4. Peso de ponderación del alcance de los proyectos para la construcción del IGL

Alcance	Peso de ponderación
Región caribe	1
Nacional	0.5
Otras regiones	0.2

En conjunto, estas cuatro dimensiones permiten concebir la gestión legislativa como un fenómeno multidimensional que integra nivel de participación, orientación sustantiva de la agenda, resultados institucionales y proyección territorial. El IGL se configura así como una medida sintética del perfil y la orientación de la actividad legislativa de los congresistas, ofreciendo una aproximación sistemática a su desempeño durante los periodos de estudio.

En este punto es necesario señalar que los pesos asignados a cada dimensión tienen un carácter normativo, en tanto derivan de una decisión analítica explícita sobre qué atributos de la actividad legislativa se consideran más relevantes para los fines del estudio. Estas ponderaciones no pretenden establecer un valor jurídico objetivo de las iniciativas, sino reflejar una jerarquización razonada basada en el tipo de involucramiento del congresista, la naturaleza sustantiva de los temas abordados y la orientación territorial de la acción legislativa.

En este marco, se otorga mayor peso a las formas de participación que implican un involucramiento directo en la producción normativa, a las iniciativas de mayor contenido social y a aquellas dirigidas a la región Caribe, dado que estos elementos se vinculan de manera más estrecha con la función representativa que estructura el análisis y los objetivos de la investigación. De manera consistente, los proyectos que alcanzan resultados positivos dentro del trámite legislativo reciben una ponderación superior a aquellos archivados o retirados, en la medida en que su incidencia institucional es mayor. La explicitación de estos criterios busca hacer transparente el fundamento de la medición y permitir que sus supuestos analíticos sean evaluados de forma abierta.

Dicho lo anterior, se procede a la formulación formal de las variables brutas, esto es, sin ninguna normalización. En el caso del rol del congresista, la ecuación se presenta a continuación, donde A_i representa el número de autorías del congresista i , C_i el número de coautorías y P_i el número de ponencias.

$$R_i^{bruto} = (1.0 \cdot A_i) + (0.7 \cdot C_i) + (0.4 \cdot P_i)$$

En el caso de las materias, S_i representa el número de proyectos de carácter social, E_i el número de proyectos de carácter económico y Ad_i el número de proyectos de carácter administrativo en los que participa el congresista i :

$$M_i^{bruto} = (1.0 \cdot S_i) + (0.7 \cdot E_i) + (0.4 \cdot Ad_i)$$

En el caso del estado del trámite legislativo, Ap_i representa el número de proyectos aprobados, Tr_i el número de proyectos en trámite, Ar_i el número de proyectos archivados y Rt_i el número de proyectos retirados en los que participa el congresista i :

$$E_i^{bruto} = (1.0 \cdot Ap_i) + (0.5 \cdot Tr_i) + (0.2 \cdot Ar_i) + (0.1 \cdot Rt_i)$$

Finalmente, el alcance territorial se calcula mediante la siguiente ecuación, donde Car_i representa el número de proyectos dirigidos a la región Caribe, Nat_i el número de proyectos de alcance nacional y Otr_i el número de proyectos dirigidos a otras regiones del país en los que participa el congresista i :

$$T_i^{bruto} = (1.0 \cdot Car_i) + (0.5 \cdot Nat_i) + (0.2 \cdot Otr_i)$$

En este punto se optó por no normalizar las variables del índice y trabajar con puntajes brutos ponderados, con el fin de preservar la magnitud real de la actividad legislativa. La normalización, aunque útil para comparaciones relativas, reduce las diferencias sustantivas de volumen entre congresistas. Dado que el IGL busca reflejar no solo la orientación sino también la intensidad efectiva de la gestión legislativa, se privilegió una estructura aditiva simple. Esta decisión responde a un criterio de transparencia metodológica y facilita la comprensión del índice por parte del público general, sin sacrificar coherencia analítica, ya que todas las dimensiones se construyen bajo la misma lógica de eventos legislativos ponderados.

Entonces, el Índice de Gestión Legislativa se calcula como la suma ponderada de las cuatro variables (sin normalizar), según la siguiente fórmula, donde w representa el peso asignado a cada dimensión (en este caso, 0,25 para cada una), R_i corresponde al puntaje del rol, M_i al de las materias, E_i al del estado del trámite y T_i al del componente territorial:

$$IGL_i = w_R R_i + w_M M_i + w_E E_i + w_T T_i$$

En síntesis, la metodología propuesta se diseñó bajo un criterio deliberado de simplicidad estructural, procurando reducir la complejidad operativa sin sacrificar el rigor técnico en la construcción de las variables y los procedimientos de ponderación. Esta opción metodológica responde a un propósito sustantivo: que el

instrumento no solo sea analíticamente sólido, sino también inteligible para el ciudadano no especializado. En última instancia, el IGL se concibe como una herramienta de información pública que busca facilitar la comprensión del desempeño legislativo, fortalecer la capacidad de evaluación ciudadana y, con ello, contribuir a una relación más informada entre representación política y sociedad, en coherencia con los principios de una democracia sustantiva.

Referencias:

- Bucchianeri, P., Volden, C., y Wiseman, A. (2025). Legislative Effectiveness in the American States. *American Political Science Review*, 119(1), 21-39. doi:10.1017/S0003055424000042
- Center of Effective Lawmaker (ss.ff.). *Methodology*. <https://thelawmakers.org/methodology>
- Leal Buitrago, F. (2016). Eficiencia Legislativa (207-246). En Wills-Otero, L. y Rettberg, A. (comp.). *Obra de Francisco Leal Buitrago Tomo I. Estudios Sobre el Congreso de la República de Colombia*. Universidad de los Andes y Universidad Nacional de Colombia. <http://dx.doi.org/10.7440/2016.35>