



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO

“DISEÑO PARLAMENTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ADÁN DAVID PÉREZ RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. RODRIGO CERVERA AGUILAR Y LÓPEZ

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA
GENERAL DEL ESTADO**

**ASUNTO: OFICIO
APROBATORIO DE TESIS.**

**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E**

El alumno de esta Facultad ADÁN DAVID PÉREZ RODRÍGUEZ, con número de cuenta 408077666 ha elaborado en este Seminario a mi cargo, bajo la dirección del DR. RODRIGO CERVERA AGUILAR Y LÓPEZ, la tesis titulada:

“DISEÑO PARLAMENTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

La cual a mi consideración cumple con los requisitos reglamentarios y metodológicos respectivos para hacer presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Atentamente

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Ciudad Universitaria, Cdmx- 05 de octubre de 2016.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
DR. MIGUEL ÁNGEL GARCÍA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

c.c.p. Secretaría de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho.
c.c.p. Alumno. Se autoriza la impresión de la tesis.
c.c.p. Dr. Rodrigo Cervera Aguilar y López.
c.c.p. Seminario
MAGA/vr.

DR. PEDRO MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE TEORÍA DEL ESTADO
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
P R E S E N T E

Rodrigo Cervera Aguilar y López, en mi carácter de Director de Tesis intitulada: "DISEÑO PARLAMENTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS", registrada en el Seminario a su digno cargo, elaborada por el alumno: ADÁN DAVID PÉREZ RODRÍGUEZ, con número de cuenta: 408077666, me permito someter a su consideración el trabajo recepcional que, a mi criterio cumple muy satisfactoriamente con todos los requerimientos y elementos, tanto metodológicos como sustantivos de su contenido, para efecto de su revisión y, en su caso, la aprobación que, de ameritarlo, tuviera a bien extenderle.

Sin otro particular que agregar, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE



RODRIGO CERVERA AGUILAR Y LÓPEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA A, 26 DE SEPTIEMBRE DE 2016

AGRADEZCO A:

MÉXICO... TIERRA DE HISTORIA Y CULTURA MILENARIA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO...
GENEROSIDAD Y GRANDEZA

LOS CATEDRÁTICOS... EJEMPLOS DE ERUDICIÓN Y VOCACIÓN

MI FAMILIA... APOYO Y CALIDEZ INCONDICIONAL

MI MADRE... VIDA, LUZ Y DISCIPLINA

MI PADRE... CONSCIENCIA Y FORMADOR *TRISMEGISTO*

"MEMÉ"... LA FUERZA DEL VALOR Y LA SABIDURÍA

JOSÉ MANUEL GÓMEZ DÍAZ... LA GRAN LUZ Y EL ARTE DE LA
RELATIVIDAD

MIS HERMANOS... LIBERTAD, IGUALDAD Y FRATERNIDAD;
VI VERI UENIVERSUM VIVUS VICI

MIS AMIGOS... ALEGRÍA, HONOR Y LEALTAD

“DISEÑO PARLAMENTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

ADÁN DAVID PÉREZ RODRÍGUEZ

*“SI SE ME PREGUNTARA SI SOY PRÍNCIPE O LEGISLADOR
PARA ESCRIBIR SOBRE POLÍTICA, CONTESTARÍA QUE NO,
Y QUE PRECISAMENTE POR NO SERLO LO HAGO;
SI LO FUERA, NO PERDERÍA MI TIEMPO EN DECIR LO QUE
ES NECESARIO HACER;
LO HARÍA O GUARDARÍA SILENCIO.”*

-JEAN JACQUES ROUSSEAU-

INTRODUCCIÓN

*“QUE LA SOBERANÍA DIMANA INMEDIATAMENTE DEL
PUEBLO, EL QUE SÓLO QUIERE DEPOSITARLA EN EL
SUPREMO CONSEJO NACIONAL AMERICANO,
COMPUESTO DE REPRESENTANTES DE LAS PROVINCIAS EN
IGUALDAD DE NÚMEROS.”*

-JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN-

INTRODUCCIÓN

TODA SOCIEDAD HUMANA SE HA ESTABLECIDO EN ARAS DE CONSEGUIR UN FIN: LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE SUS INTEGRANTES. ANTROPOLÓGICAMENTE ESTÁ COMPROBADO QUE LA HUMANIDAD SE CONGREGÓ INICIALMENTE CON FINES ECONÓMICOS. SI BIEN ES CIERTO QUE NO SÓLO DE PAN VIVE EL HOMBRE, RESULTA OBVIO QUE TAMPOCO PUEDE VIVIR SIN ÉSTE.¹ EL SER HUMANO ES PRIMERO UN *HOMO ECONOMICUS* ANTES QUE UN ζων πολιτικόν.

LAS SOCIEDADES HUMANAS NO SE ESTABLECIERON CON EL PROPÓSITO DE DETERMINAR CASUALMENTE EL ANHELO COLECTIVO DE CONSTITUIRSE COMO MONARQUÍA O REPÚBLICA, TENER GOBIERNOS PRESIDENCIALISTAS O PARLAMENTARIOS, ESTABLECER MERCADOS SOCIALISTAS O CAPITALISTAS O CONFORMAR UN DERECHO IUSNATURALISTA O IUSPOSITIVISTA. POR EL CONTRARIO, LOS SISTEMAS ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y JURÍDICOS TUVIERON SU GÉNESIS CAUSALMENTE EN LA DICOTOMÍA DIALÉCTICA DE FORMULAR LOS MEJORES MEDIOS PARA ORGANIZAR Y ORDENAR LA COMUNIDAD; PARA PRODUCIR, DISTRIBUIR Y

¹ Cfr. HEILBRONER, Robert, MILBERG, William, "*La evolución de la sociedad económica*", traducción de Verania de Parrés Cárdenas, Ed. Prentice Hall, 10ª ed., México, 1998, pp. 1 – 31.

ADQUIRIR BIENES ESCASOS QUE PERMITIERAN HACER FRENTE A LAS CONTINGENCIAS Y AGRESIONES DEL ENTORNO.

EL PENSAMIENTO FILOSÓFICO OCCIDENTAL TUVO PRESENTE LA FINALIDAD ECONÓMICA DE LA COMUNIDAD HUMANA POLÍTICAMENTE ORGANIZADA: EL ESTADO. PENSADORES COMO PLATÓN,² ARISTÓTELES,³ T. HOBBS,⁴ J. LOCKE,⁵ J. J. ROUSSEAU,⁶ A. SMITH⁷ Y F. ENGELS⁸ DESARROLLARON SUS RESPECTIVOS TRATADOS DE FILOSOFÍA POLÍTICA PARTIENDO DE DICHA PREMISA.

POR LO ANTERIOR, SE SOSTIENE LA CONVICCIÓN EN LA INSOSLAYABLE TELEOLOGÍA ECONÓMICA DEL ESTADO. EN CONSECUENCIA, LAS PROPUESTAS APORTADAS EN LA PRESENTE TESIS, AUNQUE INCIDEN DIRECTAMENTE EN EL ÁMBITO JURÍDICO Y

² Cfr. PLATÓN, *“La República”*, Introducción, versión y notas de Antonio Gómez Robledo, U.N.A.M., 2ª ed., 1ª reimp., Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, México, 2007, Libro II, 369 §b – c, pp. 55 – 56.

³ Cfr. ARISTÓTELES, *“Política”*, Introducción, versión y notas de Antonio Gómez Robledo, U.N.A.M., 2ª ed., Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, México, 2000, Libro I, i, 1252 §b – iv, 1259 §a, pp. 3 – 22.

⁴ Cfr. HOBBS, Thomas, *“Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”*, traducción de Manuel Sánchez Sarto, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 15ª reimp., México, 2008, pp. 137 – 140.

⁵ Cfr. LOCKE, John, *“Ensayo sobre el gobierno civil”*, Ed. Porrúa, Colección “Sepan cuántos...”, No. 671, México, 1997, p. 73.

⁶ Cfr. ROUSSEAU, Jean Jacques, *“El Contrato Social”*, Ed. Porrúa, Colección “Sepan cuántos...”, No. 113, México, 1969, p. 9.

⁷ Cfr. SMITH, Adam, *“Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones”*, traducción de Gabriel Franco, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 16ª reimp., México, 2008, pp. 614 – 617.

⁸ Cfr. ENGELS, Friedrich, *“El origen de la familia, la propiedad privada y el estado”*, Panamericana Editorial, 7ª reimp., Bogotá, 2002, pp. 124 – 141.

INTRODUCCIÓN

POLÍTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PERSIGUE, EN SUS EFECTOS, LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES ECONÓMICAS DE LA NACIÓN.

LA MÁS SUPERFICIAL MIRADA SOBRE ESTE PAÍS HA OBSERVADO SU ACTO Y POTENCIA Y DISTINGUIDO LOS CONTRASTES CROMÁTICOS QUE LO CARACTERIZAN.

LA FORMA DE AMORTIGUAR ESTAS POLARIZADAS CONTRADICCIONES ES, COMO EN TODO AQUELLO QUE TIENE EXTREMOS, SITUAR EL PUNTO EXACTAMENTE EQUIDISTANTE ENTRAMBOS: EL JUSTO MEDIO. PARA ELLO ES NECESARIO ESTABLECER LA *RATIO*.

CONSIDERANDO LA OPOSICIÓN QUE EXISTE, EN VIRTUD DE LA NATURALEZA Y LOS INTERESES, ENTRE EL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD, ENTRE ANÁLISIS Y POLÍTICA, ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO, ENTRE DECISIÓN Y ACCIÓN, LA PRESENTE TESIS ENTIENDE LA *RATIO*, NO COMO UNA RACIONALIDAD ABSTRACTA O UTÓPICA, SINO, COMO UNA RAZÓN DE PROPORCIONALIDAD ENTRE DICHOS FACTORES Y ACTORES, PROPONIENDO UNA ALTERNATIVA DE NORMAR JURÍDICAMENTE DICHO FENÓMENO.

DESDE “*LA REPÚBLICA*” DE PLATÓN⁹ HASTA “*EL CIENTÍFICO Y EL POLÍTICO*” DE MAX WEBBER¹⁰, ENTRE OTRAS TESIS, HA EXISTIDO LA INQUIETUD DE CENTRAR EL ESTUDIO EN LA CONVERGENCIA, Y LA DIVERGENCIA, DEL PODER INTELECTUAL Y EL PODER POLÍTICO EN EL SUJETO QUE DETENTA EL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE UN ESTADO: EL GOBERNANTE.

EN MÉXICO HAY VOCES QUE, POR UNA PARTE, POSTULAN HIPÓTESIS Y PROPUESTAS PARA HACER LLEGAR A LOS PINOS UN *PLATÓNICO REY FILÓSOFO*, HAY OTRAS QUE, POR OTRA PARTE, ENARBOLAN UN CAMBIO DE RÉGIMEN AL PARLAMENTARISMO.

MIENTRAS TANTO, LO CIERTO ES QUE, NO SÓLO EN MÉXICO, SINO, EN EL MUNDO, EL PODER ES CADA VEZ MÁS DÉBIL, MÁS TRANSITORIO, MÁS LIMITADO Y POR LO TANTO EFÍMERO. EL PODER ESTÁ EXPERIMENTANDO UNA TRANSFORMACIÓN HISTÓRICA Y TRASCENDENTAL, SE ESTÁ DISPERSANDO CADA VEZ MÁS. QUIENES LO CONTROLAN VEN MÁS RESTRINGIDO LO QUE PUEDEN HACER CON ÉL. SE HA DOCUMENTADO DESINTERMEDIACIÓN ENTRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL ELECTORADO, DIVISIONES EN LAS FACCIÓNES POLÍTICAS, DIFUMINACIÓN DE LAS

⁹ Cfr. PLATÓN, *Op. Cit.*, Libro V, 473 §c, p. 191.

¹⁰ Cfr. WEBBER, Max, “*El científico y el político*”, traducción de Martha Johannsen, Ed. Colofón, 6ª ed., México, 2005, pp. 13 – 23.

CARACTERÍSTICAS ENTRE LAS CATEGORÍAS DE ACTORES, UN CRECIENTE PAPEL DE LOS CIUDADANOS COMUNES Y UN PROTAGONISMO DE INDIVIDUOS YA EMPODERADOS, ENTRE OTRAS.¹¹

LAS DEMOCRACIAS COMIENZAN A PERDER EFICACIA A MEDIDA QUE LAS DECISIONES NECESARIAS QUE DEBE TOMAR EL GOBIERNO SE VEN IMPEDIDAS, DILUIDAS O POSPUESTAS COMO RESULTADO DE LA FRAGMENTACIÓN DEL PODER Y LA PROLIFERACIÓN DE GRUPOS E INDIVIDUOS CON CAPACIDAD PARA BLOQUEAR PROCESOS Y DECISIONES, PERO SIN EL PODER DE IMPONER UN PROGRAMA O UNA ESTRATEGIA.¹²

EN ESTE TENOR, CABE CUESTIONARSE LA PERTINENCIA Y ATINGENCIA DE UN CAMBIO DE RÉGIMEN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. SOBRE TODO, SI SE TIENE EN CUENTA QUE EL DISEÑO ORGÁNICO Y FUNCIONAL DEL CONGRESO DE UNIÓN, CONFIGURA UN PODER LEGISLATIVO DÉBIL. UN BICAMERALISMO INÚTIL EN EL QUE AMBAS CÁMARAS TIENEN UNA COMPOSICIÓN SEMEJANTE, SUS LEGISLADORES FORMALMENTE OSTENTAN UN MISMO TIPO DE REPRESENTACIÓN: EL TERRITORIAL. YA

¹¹ Cfr. NAÍM, Moisés, *“El fin del poder”*, traducción de María Luisa Rodríguez Tapia, Ed. Debate, México, 2014, pp. 120 – 163.

¹² *Ibidem*, p. 163.

SEA DE DISTRITOS ELECTORALES O DE ENTIDADES FEDERATIVAS. NO OBSTANTE, MATERIALMENTE REPRESENTAN EN MAYOR MEDIDA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE A LA POBLACIÓN O LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL, FENÓMENO QUE SE LE HA DENOMINADO “PARTIDOCRACIA”.

LAS COMPETENCIAS DE CADA CÁMARA NO SON SUSTANCIALMENTE DIFERENTES. ADEMÁS, SUS COMISIONES LEGISLATIVAS Y CENTROS DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS CARECEN DE VERDADERA INFLUENCIA Y TRASCENDENCIA EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO. EL LEGISLADOR ESTÁ SOMETIDO A UNA DISCIPLINA DRACONIANA DIRIGIDA POR EL COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO. HAY UNA ADICCIÓN POR EXPEDIR NORMATIVIDAD FEDERAL QUE, EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS, NO ES GENERAL, ABSTRACTA E IMPERSONAL. SIN OMITIR, MENCIONAR LAS EXCESIVAS Y CONSTANTES REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

PERO, SOBRE TODO, HAY UNA AUSENCIA DEL DEBATE PARLAMENTARIO SOBRE LOS TEMAS DE AGENDA POLÍTICA. ES, EN ESTE RUBRO, DONDE INICIA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CUYA SOLUCIÓN NO NECESARIAMENTE CULMINARÍA EN LA ELABORACIÓN DE UNA LEY. LA LEY, ES UN INSTRUMENTO NORMATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, PERO NO ES EL ÚNICO, NI EL MEJOR PARA TODOS LOS CASOS.

INTRODUCCIÓN

LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO, ES CONSECUENCIA DE UNA ARRAIGADA TRADICIÓN PRESIDENCIALISTA Y DE UNA PERSONALIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA HA DETENTADO LA FACULTAD *SUPRACONSTITUCIONAL* DE FORMULAR, IMPLEMENTAR, CONTROLAR Y, MUY OCASIONALMENTE, EVALUAR LA AGENDA DE GOBIERNO NACIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN SE HA LIMITADO A LEGITIMAR E INCORPORAR AL ORDENAMIENTO LEGAL Y CONSTITUCIONAL LA MISMA. LA FORTALEZA HISTÓRICA DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO SE CONSOLIDÓ EN DETRIMENTO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

SIN EMBARGO, EN LAS ÚLTIMAS CUATRO ADMINISTRACIONES PRESIDENCIALES SE HA ADVERTIDO UNA CONTRACCIÓN EN EL PODER POLÍTICO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. HA ACONTECIDO QUE SU PARTIDO NO HA TENIDO LA MAYORÍA EN EL CONGRESO, NO HA RENDIDO DE FORMA PERSONAL SU INFORME PRESIDENCIAL ANTE EL CONGRESO, LA MAYORÍA DE SUS PROYECTOS DE INICIATIVAS DE LEY HAN SIDO RECHAZADOS, DISCUTIDOS, MODIFICADOS O “CONGELADOS” EN LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, ES DECIR, YA NO SE APRUEBAN CON LA MISMA FACILIDAD QUE ANTES Y, EN MUCHOS CASOS, LOS QUE SÍ SE APROBARON, HAN IMPLICADO UN ALTO COSTO DE NEGOCIACIÓN.

INTRODUCCIÓN

LA AGENDA DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE YA NO SE PLANTEA A TRAVÉS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL, CONJUNTAMENTE CON LOS DIRIGENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, CONFECCIONARON EL DENOMINADO “*PACTO POR MÉXICO*”. UNA AGENDA POLÍTICA SEXENAL PLANTEADA POR EL PRESIDENTE, CONVENIDA CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS, DESARROLLADA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN E IMPLEMENTADA EN POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

ALGUNOS ÁMBITOS DEL PODER PERDIDO POR EL EJECUTIVO FEDERAL FUERON OCUPADOS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. OTROS, MÁS CIRCUNSTANCIALES Y TEMPORALES, HAN SIDO ABARCADOS POR EL PODER JUDICIAL FEDERAL. Y OTROS, MÁS ESPECÍFICOS, SE HAN CONVERTIDO EN LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SIN EMBARGO, NADA HA GARANTIZADO QUE LOS ESPECTROS DE PODER POLÍTICO QUE LA PRESIDENCIA PIERDA EN LO FUTURO ATERRICEN EN LAS ARENAS INSTITUCIONALES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O DE LOS MUNICIPIOS.

INTRODUCCIÓN

EN ESTE ORDEN DE IDEAS, SE HAN DIVULGADO DIVERSAS HIPÓTESIS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ACADÉMICOS QUE SOSTIENEN Y ADVIERTEN QUE SE ESTÁ EN PRESENCIA DEL INEVITABLE DECLIVE DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. OTRAS, EN CAMBIO, SOSTIENEN QUE YA ESTÁ AGOTADO.

ESTA TESIS, SI BIEN PARTE DE DEL HECHO DE LA PÉRDIDA PAULATINA DE PODER POLÍTICO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, COMO CONSECUENCIA DE UNA APERTURA DEMOCRÁTICA QUE, INCLUSO, YA HA INCLUIDO TRANSICIÓN POLÍTICA, NO PLANTEA UNA TRANSICIÓN AL PARLAMENTARISMO. PERO SÍ CONSIDERA CONVENIENTE UNA MODIFICACIÓN AL MARCO JURÍDICO QUE COMPRENDE LA DINÁMICA DEL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO, A PARTIR DE ACENTUAR FUNCIONES DELIBERATIVAS Y DE TOMA DE DECISIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN SU CALIDAD DE ÓRGANO PARLAMENTARIO Y DELIBERATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

EN ESTE SENTIDO, PROPONE EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO. FORMULA LA TOMA DE DECISIONES Y LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DEL ESTADO MEXICANO CON LA APLICACIÓN METODOLÓGICA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PLANTEA LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y

INTRODUCCIÓN

NACIONAL DE LOS GRUPOS Y SECTORES SOCIALES EN LA ELABORACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. EXPONE LA ACENTUACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A TRAVÉS DE ESTABLECER LA FACULTAD DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL PARA DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS, INCLUIDO EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, ESTABLECER LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA FACULTAD DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO PARA EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

SU FINALIDAD ES OFRECER UNA ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA QUE SURGE, EN PRIMERA INSTANCIA, ENTRE LA EXIGENCIA DE DECISIONES Y ACCIONES PÚBLICAS DOTADAS DE UN MAYOR NIVEL DE ANÁLISIS QUE EXIGE LA COMPLEJA REALIDAD ACTUAL Y LA RESISTENCIA A RENUNCIAR A LA TOMA DE DECISIONES Y ACCIONES POLÍTICAS.¹³ EN SEGUNDA INSTANCIA, AL CONFLICTO QUE SURGE ENTRE LA OFERTA GUBERNAMENTAL CADA VEZ MÁS LENTA, MÁS INEFICIENTE E INEFICAZ Y LAS DEMANDAS DE UNA SOCIEDAD CADA VEZ MÁS PLURAL, PARTICIPATIVA Y

¹³ Cfr. LINDBLOM, Charles, *“El proceso de elaboración de políticas públicas”*, traducción de Eduardo Zapico, Ministerio para las Administraciones Públicas, Ed. Miguel Ángel Porrúa, Madrid, 1991, pp. 13 – 16.

DINÁMICA. EN ÚLTIMA INSTANCIA, UNA *RATIO* A LOS CONFLICTOS *ANTISTRÓFICOS* ENTRE EJECUTIVO – LEGISLATIVO, GOBIERNO – SOCIEDAD, POLÍTICA Y DERECHO.

LA PRESENTE TESIS SE GENERA SOBRE DOS GRANDES PILARES: EL PARLAMENTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. LA PRIMERA, APORTA LA ESTABILIDAD QUE PUEDE PROPORCIONAR UN ÓRGANO DEL ESTADO DOTADO DE REPRESENTATIVIDAD DEMOCRÁTICA Y NACIONAL CON FUNCIONES DELIBERATIVAS QUE HACE VIABLE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA CONJUNTA DE ACTORES, GRUPOS DE INTERÉS Y OTRAS INSTANCIAS PÚBLICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES. LA SEGUNDA, PROVEE LA FUERZA DE LA METODOLOGÍA ANALÍTICA, MULTIDISCIPLINARIA E INTEGRAL DE UNA DISCIPLINA GESTADA POR LA CIENCIA POLÍTICA Y ALIMENTADA POR LOS PRECEPTOS DE LA ECONOMÍA, QUE FACILITA LA CONCURRENCIA DE LOS ACTORES EN LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DE ACCIONES, O NO ACCIONES, PARA LA ATENCIÓN DE UNA PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA, EMPLEANDO EFICIENTE Y EFICAZMENTE LOS ESCASOS RECURSOS PÚBLICOS.

DE ACUERDO A DATOS APORTADOS A TRAVÉS DE ESTUDIOS REALIZADOS POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EN DESARROLLO DONDE HA HABIDO UN DESARROLLO DEMOCRÁTICO

REPRESENTATIVO ASÍ COMO UNA ÓPTIMA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, SE HA DETECTADO UN INCREMENTO EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO *PER CÁPITA*.¹⁴

PARTICULARMENTE EN MÉXICO, DESDE QUE LA ECONOMÍA NACIONAL DEJÓ DE MANEJARSE DESDE LOS PINOS¹⁵ Y DESDE QUE SE FORTALECIÓ LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA DEL LEGISLATIVO FEDERAL, EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO REPORTÓ LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS ESTABLES Y ADAPTABLES QUE HAN INCIDIDO EN UN INCREMENTO CONSTANTE EN LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, DISMINUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO, GASTO PÚBLICO CRECIENTEMENTE ORIENTADO AL PÚBLICO, ENTRE OTROS EFECTOS. CON ESTA EVIDENCIA, SE SUBRAYA LA CONGRUENCIA DE LA PRESENTE TESIS CON SU TELEOLOGÍA ECONÓMICA. DE ACUERDO A LO ANTERIOR, ESTA TESIS SE ESTRUCTURA COMO SE EXPLICA A CONTINUACIÓN.

EN EL *CAPÍTULO I* SE PRESENTAN DOS APARTADOS. EN EL PRIMERO SE EXPONEN LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA FILOSOFÍA POLÍTICA SOBRE LA DIVISIÓN DEL PODER,

¹⁴ Cfr. SCARTASCINI, CARLOS *et al* (editores), "*El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*", Mayol Ediciones, Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia, 2011, pp. 14 y 302.

¹⁵ Cfr. ZAID, Gabriel, "*La economía presidencial*", Editorial Grijalbo, México, 1992, p. 11.

INTRODUCCIÓN

LAS FORMAS DE GOBIERNO, CARACTERÍSTICAS, FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS DEL PARLAMENTO. EN EL SEGUNDO SE EXPONEN LOS ELEMENTOS TEÓRICOS INTERDISCIPLINARIOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, COMPRENDIENDO SUS ELEMENTOS, TIPOS, ANÁLISIS, ACTORES, HERRAMIENTAS Y ETAPAS DE SU CICLO.

EL PRIMER CAPÍTULO TIENE POR OBJETO PRESENTAR LAS RAZONES FILOSÓFICO – EPISTEMOLÓGICAS CONFORME A LAS CUALES SE CONCIBIERON EL PARLAMENTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y CÓMO SE HA SUSCITADO SU DESARROLLO HISTÓRICO PARA CONOCER SUS PROTOTIPOS ORIGINALES Y SUS CONCEPCIONES IDEALES.

EN EL CAPÍTULO II SE ABORDA LA DOGMÁTICA JURÍDICA DEL PARLAMENTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. SE HACE UNA SOMERA REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE CADA UNA DE ESTAS INSTITUCIONES EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL, DESDE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917. SE EXPONE EL MARCO JURÍDICO VIGENTE, PRECISANDO EL DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, LEGAL, REGLAMENTARIO Y, EN SU CASO, ADMINISTRATIVO QUE ACTUALMENTE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, INSTRUMENTOS, DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE TIENEN LUGAR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ASIMISMO SE HACE LO

INTRODUCCIÓN

CORRESPONDIENTE RESPECTO A LA NATURALEZA JURÍDICA, INTEGRACIÓN, FUNCIONES Y PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

EL PROPÓSITO DEL SEGUNDO CAPÍTULO ES MOSTRAR LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA QUE ACTUALMENTE TIENE EL PARLAMENTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DERECHO MEXICANO, SEÑALAR ACIERTOS, VANGUARDIAS, LIMITANTES, OMISIONES E INCONSISTENCIAS JURÍDICAS EN LA NORMATIVIDAD VIGENTE, UBICAR LAS PARTES QUE AL DÍA DE HOY NO SE HAN APLICADO, HAN CAÍDO EN DESUSO O NO SE HAN REGLAMENTADO Y, FINALMENTE, APORTAR LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA PODER REALIZAR UN PRIMER COMPARATIVO ENTRE LA CONCEPCIÓN TEÓRICO – IDEAL DEL CAPÍTULO QUE ANTECEDE Y LA CONFIGURACIÓN JURÍDICO – FORMAL.

EN EL CAPÍTULO III SE ABORDA LA ACTIVIDAD DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL, DESDE UNA PERSPECTIVA OBTENIDA A PARTIR DE ESTUDIOS APORTADOS POR LA CIENCIA POLÍTICA. SE HACE UNA INTEGRACIÓN DE OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES QUE ESPECIALISTAS EN LA MATERIA EFECTUARON EN ASPECTOS COMO LA INTEGRACIÓN DE LA AGENDA PARLAMENTARIA, EL ROL DESEMPEÑADO POR LOS LEGISLADORES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN, LA DINÁMICA QUE SE

INTRODUCCIÓN

SUSCITA ENTRE ÉSTOS Y LA RELACIÓN QUE EXISTE CON LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DURANTE EL DEBATE PARLAMENTARIO, LA NEGOCIACIÓN Y ACUERDOS, ALGUNAS APUNTES ENTORNO A LA VINCULACIÓN DETECTADA ENTRE LOS PARLAMENTARIOS, EL EJECUTIVO FEDERAL, LOS GRUPOS DE INTERÉS Y SU ELECTORADO Y LA PRESENTACIÓN DE CIFRAS RELATIVAS A LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA.

EL OBJETIVO DEL TERCER CAPÍTULO DE ESTA TESIS ES OFRECER UN ENFOQUE MATERIAL ACERCA DE LA ACTIVIDAD REAL QUE TIENE LUGAR AL INTERIOR, Y AL EXTERIOR, DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO Y APORTAR ALGUNAS ESTADÍSTICAS SOBRE LA ACTIVIDAD DEL LEGISLATIVO FEDERAL PARA TENER UNA APRECIACIÓN CUANTITATIVA DE ELEMENTOS QUE PERMITAN INTEGRAR, EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE, UNA APRECIACIÓN EMPÍRICA DE LA INSTITUCIÓN DEL PARLAMENTO FEDERAL MEXICANO Y FACILITEN LA ELABORACIÓN DE UN COMPARATIVO MÁS INTEGRAL ENTRE LA PROYECCIÓN TEÓRICO–IDEAL, LA CONFIGURACIÓN JURÍDICO–FORMAL Y LA OBSERVACIÓN EMPÍRICO–MATERIAL DEL PARLAMENTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

INTRODUCCIÓN

EN EL ÚLTIMO CAPÍTULO SE EXPONEN PROPUESTAS DE MODIFICACIONES AL ORDEN JURÍDICO-POLÍTICO MEXICANO PARA INTRODUCIR LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS DEBATES PARLAMENTARIOS DEL LEGISLATIVO FEDERAL, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS QUE, DE ACUERDO A CIERTA EVIDENCIA COMPROBADA Y DOCUMENTADA, PUEDE APORTAR BENEFICIOS MACROECONÓMICOS Y DESTRABAR LA PARÁLISIS EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS NUESTRO PAÍS.

ES, EL *INTENTO* DE LOGRAR A UNO DE LOS PROPÓSITOS DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA: LA APLICACIÓN DE CONOCIMIENTOS PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS. NO ES OTRO, SINO EL DE APORTAR ALGO ÚTIL A LA SOCIEDAD.

FINALMENTE RESTA PRECISAR QUE, TANTO LAS PROPUESTAS COMO LAS CONCLUSIONES DE ESTA TESIS, SON, PRECISAMENTE, DE UNA TESIS, A LA QUE DIALÉCTICAMENTE SOBREVENDRÁ UNA ANTÍTESIS Y, EVENTUALMENTE, UNA SÍNTESIS. ES UN PROCESO DE PERFECTIBILIDAD DE UNA IDEA. SI ALGO INÚTIL Y EXTRAVIADO RESULTA LO AQUÍ ESCRITO, SÓLO PODRÁ DECIRSE QUE FUE MI TESIS UNIVERSITARIA.

INTRODUCCIÓN

SIN EMBARGO, SI ALGO ÚTIL Y FRUCTÍFERO GENERÓ ESTE TEXTO, ENTONCES SE DIRÁ QUE NO FUE MI OPINIÓN, SINO QUE *POR MI RAZA HABLÓ EL ESPÍRITU*.

...

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

*“LA ÚNICA DEFENSA CONTRA EL MUNDO ES UN
CONOCIMIENTO PERFECTO DE ÉL.”*

-JOHN LOCKE-

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

A. PARLAMENTO

Sumario: 1.-El principio de la división del ejercicio del poder político. 2.- Formas de gobierno. 3.- Parlamentarismo y Presidencialismo. 4.- Caracterización del Parlamento: 4.1 Concepto de Parlamento. 4.2 Principios del Parlamento. 4.3 Tipos de Parlamento. 4.4 Elementos de un Parlamento. 4.5 Funciones del Parlamento. 5.- Posición Institucional del Legislativo en el Estado. 5.1 Carácter representativo plural. 5.2 Legitimación política y democrática. 5.3 Carácter autónomo nomogenético. 6.- Procedimiento Parlamentario. 6.1 Deliberación. 6.2 Decisión mayoritaria. 6.3 Acuerdo y Consenso. 6.4 El control de los actos parlamentarios no legislativos.

1.-EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO.

La estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales descansa en un principio célebre, el de la separación de poderes. Todos

los regímenes políticos conocen una división entre varios órganos gubernamentales, cada uno más o menos especializado en una función. La separación de poderes, en el sentido preciso del término, no solamente consiste en esta división del trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros.

La Teoría de la separación de poderes fundamenta esta independencia recíproca de los órganos gubernamentales en el hecho de que existirían dentro del Estado "funciones" fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado. El Estado estaría naturalmente dividido en varios poderes", designando con este término a la vez, el órgano y la función que ejerce.

La teoría liberal distingue la función legislativa, que consiste en hacer las leyes y está confiada al Parlamento; la función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes y está confiada al gobierno, y a la función jurisdiccional, que consiste en dirimir los litigios provocados por la aplicación de las leyes y que está confiada a los jueces.¹⁶

¹⁶ DUVERGER, Maurice, *"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"*, Ed. Ariel, 6ª ed., 5ª reimp., México, 1996, p. 178.

El primer tratado occidental del estudio sistemático y empírico acerca de las comunidades humanas fue la “Política” (Πολιτικά) de Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.).

En este tratado se afirma que en todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen, ya que si estos elementos están bien concertados, necesariamente, también lo estará la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes (βουλευόμενον); el segundo es el relativo a las magistraturas (αρκάς) y el tercer elemento es el poder judicial (δικαστικόν).¹⁷

Aristóteles afirmó que el poder deliberante es soberano en lo que atañe a la guerra y a la paz, las alianzas y su disolución, lo referente a las leyes, imposición de pena capital, destierro y confiscación y también para tomarles cuentas a los magistrados; y necesariamente todas estas decisiones se encomiendan o a todos los ciudadanos, o todas a algunos

¹⁷ ARISTÓTELES, “*Política*”, Introducción, versión y notas de Antonio Gómez Robledo, U.N.A.M., 2ª ed., Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, México, 2000, Libro IV, xi, 1297 b §35, p. 130.

de ellos, o unas a unas magistraturas y otras a otras, o unas a todos los ciudadanos y otras a solo algunos, pues es propio de las democracias el que todos los ciudadanos decidan sobre todo, y esta especie de igualdad es la que el pueblo procura.¹⁸

En relación a la integración del poder deliberante, Aristóteles ya esbozaba la importancia de la elección de los miembros de este cuerpo, así como su remuneración, pues aseveró que sería de provecho que los miembros del cuerpo deliberante fuesen designados por elección o por sorteo, de entre las diferentes clases sociales y en número proporcionalmente igual y que no se pague un salario a todos sino solo a los que sea necesario para asegurar un equilibrio entre los ciudadanos y los notables.

Asimismo destacó la intervención ciudadana en la toma de decisiones, señalando que puede ser provechoso, o bien elegir también algunas personas de entre la clase popular, o establecer una magistratura como la que existe en algunas repúblicas bajo el nombre de Comisión

¹⁸ *Ibídem*, Libro IV, xi, 1298 a §5, p. 131.

Consultiva o Guardianes de la Ley, interviniendo luego los demás ciudadanos en lo que aquellos han previamente dictaminado.¹⁹

En relación a las magistraturas, Aristóteles planteó el problema concerniente a la distribución de las mismas planteando cuántas han de ser, sobre qué asuntos han de tener autoridad, cuál será la duración de las mismas y a qué cargos debe darse el nombre de magistraturas, ya que no se puede tener como magistrados a todos los que son designados por elección o sorteo.

Clasificó que los cargos políticos unos son de vigilancia o dirección, otros de administración y los cargos subalternos. Su particular punto de vista es que debe aplicarse el título de magistratura a los cargos a los cuales se encomienda deliberar sobre ciertos asuntos, el juzgar y el mandar y sobre todo esto último, pues el mandar es por excelencia lo propio del poder.²⁰

En este mismo rubro el autor citado fue primigenio en el análisis de la especialización y división de las funciones públicas así como la distribución de competencias al señalar que en las grandes ciudades,

¹⁹ *Ibidem*, Libro IV, xi, 1298 b §30, p. 133.

²⁰ *Ibidem*, Libro IV, xii, 1299 a §20, p. 134.

es posible y aún debido, el que cada magistratura esté adscrita a una función, ya que ciertamente es más excelente la obra que objeto de un cuidado singular y no dividido en múltiples ocupaciones y que es importante considerar que asuntos deben encargarse a magistrados con jurisdicción local y cuáles a aquellos con jurisdicción general.²¹

Por último, Aristóteles, en relación al poder judicial consideró fundamental considerar quiénes lo integrarían, qué asuntos se ocuparían, quiénes los elegirían, si todos los ciudadanos o solo algunos; cuántas clases de tribunales existirían, siendo a su parecer ocho: el tribunal de cuentas; de delitos ordinarios contra el orden público; delitos contra la constitución; litigio entre magistrados y particulares por imposición de penas; de contratos de cierta importancia entre particulares; homicidios; para extranjeros, y los de contratos de cuantía menor.²²

En el Libro XI, Capítulo VI de *“El Espíritu de las Leyes”*, Montesquieu expuso el estudio de las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la Constitución de Inglaterra. En este apartado refirió que

²¹ *Ibidem*, Libro IV, xii, 1299 a §35, p. 135.

²² *Ibidem*, Libro IV, xiii, 1300 b, §15, pp. 138 – 139.

en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.²³

Esta división de poderes es importante ya que la libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad y para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro. En este sentido, cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; como tampoco la hay si el poder de juzgar no está bien deslindado del legislativo y del poder ejecutivo.

²³ MONTESQUIEU, *“Del Espíritu de las Leyes”*, Ed. Porrúa, Colección “Sepan cuántos...”, No. 191, 14ª ed., México, 2001, p. 145.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.²⁴

De lo escrito por el autor francés se da cuenta que Montesquieu jamás propuso una fórmula rígida de separación de las funciones estatales, lo importante para él no era la separación de las funciones del Estado en tres órganos formalmente distintos, sino la distribución mesurada de aquellas entre las fuerzas sociales existentes.²⁵ De hecho el mismo Montesquieu afirmó: *“Todos los poderes se reducen a uno sólo”*.²⁶

2.- FORMAS DE GOBIERNO.

Una de las primeras clasificaciones de las formas de gobierno proviene de Aristóteles, quien parte de conceptualizar que la constitución es el ordenamiento de la ciudad respecto a sus diversas magistraturas;²⁷ en un sentido más amplio señala que ésta es la organización de los

²⁴ *Ibidem*, p. 146.

²⁵ ALTHUSER, Louis, *“Montesquieu: la política y la historia”*, Ed. Ariel, Barcelona, 1974, p. 123.

²⁶ MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 146.

²⁷ ARISTÓTELES, *op. cit.*, Libro III, iv, 1278 a, §10, p. 76.

poderes en las ciudades, de qué manera se distribuyen y cuál de ser en la ciudad el poder soberano así como el fin de la comunidad.²⁸

La primera clasificación corresponde a la rectitud o desviación de las formas de gobierno. Refirió que cuando uno, los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, los pocos o de la multitud, serán desviaciones.

A continuación detalla que las formas de gobierno unipersonales suelen ser llamadas monarquías o realeza (μοναρχιών), a la que tiene en mira el bien público; al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia (ἀριστοκρατίαν), bien sea por ser el gobierno de los mejores, o porque este régimen persigue lo mejor para la ciudad y sus miembros). Cuando en cambio es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámese a este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir república o gobierno constitucional (πολιτειών πολιτεία).²⁹

²⁸ *Ibidem*, Libro IV, i, 1288 b, §15, p. 106.

²⁹ *Ibidem*, Libro III, v, 1279 a, §25, p. 78.

De las formas de gobierno mencionadas sus respectivas desviaciones son: de la monarquía, la tiranía (τυρανίς); de la aristocracia, la oligarquía (ολιγαρχία); y de la república la democracia (δημοκρατία). La tiranía es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía en interés de los ricos, y la democracia en el de los pobres, pero ninguna de ellas mira a la utilidad común.³⁰

De acuerdo a Aristóteles la causa de que haya varias formas de gobierno es que en toda ciudad hay cierto número de partes. De estos elementos toman parte unas veces todos ellos en el gobierno de la ciudad, y otras menos o más, es manifiesto que necesariamente habrá una pluralidad de formas de gobierno diferentes específicamente entre sí, toda vez que las partes mismas difieren entre sí específicamente. La constitución, en efecto, es la organización de los poderes, y éstos se distribuyen por lo general en proporción a la influencia de los que participan en el poder o por alguna igualdad que les sea común.³¹

En particular referencia a la democracia, Aristóteles afirmó que no debe suponerse que la democracia es simplemente el régimen en que el

³⁰ *Ibidem*, Libro III, v, 1279 b, §5, p. 79.

³¹ *Ibidem*, Libro IV, iii, 1290 a, §5, p. 109.

pueblo es soberano, pues también en las oligarquías y dondequiera es soberana la mayoría, sino que, más bien, debe decirse que la democracia existe cuando son los libres los que detentan la soberanía.³² Aunado a lo anterior, precisó que la primera forma de democracia es la que recibe este nombre en atención al principio igualitario. La legislación de esta democracia, hace consistir la igualdad en que los pobres no tengan preeminencia sobre los ricos, ni una ni otra clase tenga la soberanía, sino que ambas estén al mismo nivel. Y como el pueblo es mayoría, y la decisión de la mayoría es soberana, necesariamente será este régimen una democracia.³³

A este respecto, posteriormente expresó que la república es, en términos generales, una mezcla de oligarquía y democracia; pero que la gente acostumbra llamar repúblicas a las que se inclinan a la democracia, y aristocracias, en cambio, a las que propenden a la oligarquía.³⁴

También consideró que un término medio y común será combinar ambas cosas, y esto es característico de una república, y el criterio para

³² *Ibidem*, Libro IV, iii, 1290 a, §30, p. 110.

³³ *Ibidem*, Libro IV, iv, 1291 b, §30, p. 114.

³⁴ *Ibidem*, Libro IV, vi, 1293 b, §15, p. 119.

comprobar que se han mezclado bien democracia y oligarquía será cuando pueda hablarse de la misma constitución como siendo democracia y oligarquía.³⁵

Derivado de lo anterior Aristóteles afirmó que, en la democracia, al referir todos los asuntos al pueblo, son ellos la causa de que los decretos prevalezcan sobre las leyes, pues su posición eminente la deben a que si el pueblo es soberano en todos los asuntos, ellos lo son a su vez de la opinión popular, porque la multitud les obedece y, consecuentemente, donde las leyes no gobiernan, no hay república, pues la ley debe ser suprema, y los magistrados deben únicamente decidir los casos particulares, siendo esto lo que se debe entender por república.³⁶

La clasificación de las formas de gobierno propuesta por Aristóteles se perpetuó en el tiempo e influyó el pensamiento político de la República Romana, como hizo constar, en términos relativamente semejantes, Marco Tulio Cicerón hacia el año 54 a. C. en su tratado "*De la República*". Al efecto refirió que cuando la suma de todos los poderes

³⁵ *Ibidem*, Libro IV, vii, 1294 b, §40, p. 121.

³⁶ *Ibidem*, Libro IV, v, 1292 b, §5, p. 115.

está en las manos de uno solo, a este le llaman rey y 'reino' a su tipo de gobierno; y cuando está en manos de los selectos, entonces se dice que el Estado es regido por el arbitrio de los optimates;³⁷ en cambio, es un Estado popular (así en efecto lo llaman) aquel en el cual todos los poderes están en el pueblo.³⁸

También consideró las desviaciones de las formas de gobierno; afirmó que no hay ningún género de esos gobiernos que no tenga un camino, escarpado y resbaladizo hacia un mal cercano;³⁹ y concluyó que la más aceptable, es una especie de cuarta forma de gobierno, moderada y mixta, que se origina de estas tres llamadas primarias: la mejor forma de gobierno es la que resulta de mezclar, racionalmente, las tres formas simples, de manera que se combine el afecto paternal de los reyes con la sabiduría de los aristócrata y la libertad del pueblo. Es este régimen mixto el que mejores garantías ofrece de conciliar los intereses de la

³⁷ Es decir, aristócratas, la etimología de ambas palabras es muy semejante: *optimates* deriva de *optimus* (óptimo), y *ἀριστοκρατικός* de *ἄριστος* (el mejor). Notas al texto español del traductor.

³⁸ CICERÓN, Marco Tulio, *“De la República”*, Introducción, traducción y notas de Julio Pimentel Álvarez, U.N.A.M., 2ª ed., Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, México, 2010, Libro I, XXVII, §43, p. 25.

³⁹ *Ibidem*, Libro I, XXVIII, §44, p. 26.

sociedad y de mantener la concordia en la república; por lo tanto es el régimen que puede ser más duradero.⁴⁰

Para 1469, Niccolò Machiavelli, expuso las formas de gobierno al aseverar que todos los Estados, todos los dominios que han habido y han imperado sobre los hombres son o repúblicas o principados.⁴¹ Éstos son hereditarios, mixtos o nuevos y se llega a estos por las armas, los crímenes o por el favor de sus compatriotas; es decir, un principado civil.

Destaca su clasificación por la consideración de los elementos socioeconómicos en la determinación de la forma de gobierno, en este sentido, expresó que se arriba con el favor del pueblo o con la ayuda de los nobles. Porque en toda ciudad se encuentran dos estados de ánimo diferentes: el pueblo desea no ser mandado ni oprimido por los grandes y éstos que desean mandar y oprimir al pueblo.⁴²

En 1689, año en que nació Montesquieu (1689 – 1755) y veintitrés años antes del nacimiento de Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778), John Locke, publicó de forma anónima su “*Ensayo sobre el gobierno civil*”. En esta obra se encuentran las ideas pioneras respecto del estado de

⁴⁰ *Ibidem*, Libro I, XXX, §46, p. 27.

⁴¹ MACHIAVELLI, Niccolò, “*Il Principe*”, Giunti Editore, Italia, 2004, p. 20.

⁴² *Ibidem*, p. 86.

naturaleza, el contrato social y la división de funciones del poder político que tanto han caracterizado al pensamiento filosófico de la ilustración francesa.

Ahí se afirmó que cuando cualquier número de gentes hubieren consentido en concertar una comunidad o gobierno, se hallarán por ello asociados y formarán un cuerpo político, en que la mayoría tendrá el derecho de obrar y de imponerse al resto. Y así, en asambleas facultadas para actuar según leyes positivas, y sin número establecido por las disposiciones positivas, y sin número establecido por las disposiciones positivas que la facultan, el acto de la mayoría pasa por el de la totalidad, y naturalmente decide como poseyendo, por ley de naturaleza y de razón, el poder del conjunto.⁴³

También se definió que el fin, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad; para cuyo objeto faltan en el estado de naturaleza diversos requisitos.⁴⁴ De lo anterior se infiere que los fines del Estado liberal son preponderantemente económicos.

⁴³ LOCKE, John, *“Ensayo sobre el gobierno civil”*, Ed. Porrúa, Colección “Sepan cuántos...”, No. 671, México, 1997, pp. 57 y 58.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 73.

Según el autor inglés, gozando naturalmente la mayoría en sí misma de todo el poder de la comunidad, podrá aquella emplearlo por entero en hacer leyes para la república de tiempo en tiempo, y disponer que tales leyes las ejecuten los funcionarios por ella designados, y entonces la forma del gobierno será la perfecta democracia; o bien puede transferir el poder de hacer leyes a manos de unos pocos varones escogidos, y sus herederos o sucesores, y entonces se tratará de una oligarquía; o bien a manos de un solo hombre, y será monarquía ese gobierno.

Locke manifiesta que entiende por república, no una democracia ni cualquier otra forma de gobierno, sino cualquier comunidad independiente, por los latinos llamada *civitas*.⁴⁵

El llamado padre del liberalismo considera que la primera y fundamental entre las leyes positivistas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo. Éste no sólo es el sumo poder deidad política, sino que permanece sagrado e inalterable en las manos en que lo pusiera la comunidad, ya que ni puede ningún edicto de otra autoridad cualquiera, alcanzar fuerza y obligamiento de ley sin la sanción del poder legislativo que el pueblo ha escogido y nombrado;

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 77 y 78.

porque sin esta ley carecería de lo que le es absolutamente necesario para ser tal: el consentimiento de la sociedad, sobre la cual no tiene el poder de dictar leyes.⁴⁶

Así, en las repúblicas bien ordenadas, donde el bien del conjunto es considerado como se debe, el poder legislativo se halla en manos de diversas personas, las cuales, debidamente reunidas, gozan de por sí, o conjuntamente con otras, el poder de hacer las leyes; pero por disponer las leyes hechas de una vez y en brevísimo tiempo, de fuerza constante y duradera, y necesitar de perpetua ejecución o de especiales servicios, menester será que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia y esté en fuerza permanente. Así acaece que aparezcan a menudo separados el poder legislativo y el ejecutivo.⁴⁷

Por otra parte, de acuerdo a Montesquieu, hay tres especies de gobierno: el Republicano, el Monárquico y el Despótico. El gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; el gobierno monárquico es aquel en que uno sólo

⁴⁶ *Ibidem*, p. 79.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 87.

gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas y por último el gobierno despótico, en el que el poder está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos.

Particularmente señaló que cuando en la república, el poder soberano reside en el pueblo entero es una democracia. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia. Las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales en esta forma de gobierno ya que es importante determinar cómo, por quien y a quien se han de dar los votos.

Lo anterior fundado en el hecho de que el pueblo que goza del poder soberano debe hacer todo por sí mismo todo lo que él puede hacer; y lo que materialmente no puede hacer por sí mismo y hacerlo bien, es menester que lo haga por delegación en sus ministros. Los ministros no lo son del pueblo si él mismo no los nombra; por eso es una de las máximas fundamentales en esta forma de gobierno que sea el pueblo quien nombre sus ministros, esto es, sus magistrados.⁴⁸

⁴⁸ MONTESQUIEU, *op. cit.*, pp. 9-10.

En la aristocracia, el poder supremo está en manos de unas cuantas personas. Estas hacen las leyes y las hacen ejecutar;⁴⁹ en la monarquía, el príncipe es la fuente de todo poder político y civil; las leyes fundamentales suponen forzosamente canales intermedios por los cuales corre todo el poder del príncipe;⁵⁰ en los estados despóticos, ni hay leyes fundamentales ni depositarios de las leyes.⁵¹

Una vez que se han difundido progresivamente los gobiernos caracterizados por la distinción (si no precisamente separación) entre el poder del gobierno propiamente dicho y el poder legislativo, el único criterio adecuado de distinción se ha vuelto aquel que pone en evidencia la diferente relación entre los dos poderes, independientemente del hecho de que el titular de uno de los poderes sea un rey o un presidente de la república.

De tal manera “república” adquiere un nuevo significado, que ya no es el de Estado en general, y tampoco el de gobierno asambleario contrapuesto al gobierno de uno solo, sino es el de una forma de gobierno que tiene una cierta estructura interna, incluso compatible con

⁴⁹ *Ibidem*, p. 13.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 15.

⁵¹ *Ibidem*, p. 17.

la existencia de un rey. La diferente relación entre los dos poderes ha constituido el criterio para la distinción ahora común entre la forma de gobierno presidencial y la parlamentaria.⁵²

3.- PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO.

En las democracias occidentales, la separación de poderes reviste dos formas principales, según el modo de relación entre el Parlamento y el gobierno: el régimen parlamentario y el régimen presidencial. Los autores franceses clásicos calificaban a la primera de separación elástica o atenuada de poderes, o incluso de colaboración de poderes; calificaban a la segunda de separación rígida o tajante de poderes. Sin embargo, advierte Duverger que estas denominaciones se fijan demasiado en las relaciones jurídicas entre el Parlamento y el gobierno: ignoran demasiado las realidades políticas y especialmente el papel de los partidos.⁵³

⁵² BOBBIO, Norberto, *“Estado, Gobierno y Sociedad”*, trad. de José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, 11ª reimp., México, 2005, p. 149.

⁵³ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 197.

Se llama parlamentario a un régimen en el cual el Gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales –el “Gabinete” o Gobierno, en el más estricto sentido de la palabra- es políticamente responsable ante el Parlamento y a su vez tiene el derecho de disolverlo.

Se llama Ejecutivo dualista a una organización gubernamental donde se encuentra frente a frente un Jefe de Estado y un Gabinete ministerial integrado por ministros bajo la presidencia de uno de ellos, en calidad de Jefe de gobierno. Pero en el régimen parlamentario clásico este dualismo ha llegado a ser meramente aparente.

En este régimen parlamentario clásico, el Jefe de Estado tiene un papel esencialmente honorífico. Las decisiones no son tomadas por él, sino por el Gabinete: sólo es una especie de máquina de firmar que no puede negar una firma. Si no está de acuerdo con el Gobierno, no puede más que someterse o dimitir; pero la dimisión de un Jefe de Estado es un acto grave, que sólo puede ser excepcional.⁵⁴

El Gabinete asume lo esencial de las funciones gubernamentales. También se llama “Ministerio” o “Gobierno. Los miembros del Gabinete

⁵⁴ *Ibidem*, p. 198.

se llaman ministros, pero existe a menudo una jerarquía entre ellos: hay superministros y subministros. El Gabinete es un órgano colectivo: las decisiones se toman en común. A la cabeza de este órgano colectivo está situado el Jefe de Gobierno, que es diferente al Jefe de Estado.

El Jefe de Gobierno escoge los demás miembros del Gabinete y cuentan con el consentimiento (formal) del Jefe del Estado; preside las reuniones del Gabinete que se efectúan sin la presencia de este último, que se llaman “Consejos del Gabinete”, en oposición a los “consejos de Ministros” que se desarrollan en presencia del Jefe de Estado; habla ante las asambleas en nombre de todo el Gabinete.

Se llama responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento al hecho de que el Parlamento puede obligar al Gabinete a dimitir por un voto de desconfianza. Es una especie de revocación de los miembros del Gabinete por las asambleas, que se realiza en forma de un voto de desconfianza emitido por estas últimas, a continuación del cual, los ministros deben retirarse.⁵⁵

⁵⁵ La responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento definida de esta forma, constituye el elemento esencial del régimen parlamentario. Aun cuando no existan los otros dos elementos, basta éste para que haya régimen parlamentario. Esto se explica por la naturaleza de la responsabilidad política del Gabinete: refleja el hecho de que el Gabinete debe contar con la

A este respecto encontramos dos variedades de régimen parlamentario. En la primera, más extendida, la investidura parlamentaria del nuevo Gabinete se concede de forma expresa: bien porque el Primer Ministro deba ser investido personalmente antes de elegir a sus ministros, bien porque el Gabinete en conjunto deba obtener un voto de confianza antes de comenzar a gobernar. En la segunda forma, que funciona en Escandinavia, la investidura parlamentaria del nuevo Gabinete es sólo tácita: no se precisa un voto de investidura o de confianza para gobernar; basta con que el Parlamento no haya tomado la iniciativa de votar la desconfianza.

En el régimen parlamentario clásico, el derecho del Gabinete a disolver el Parlamento es la correspondencia necesaria del derecho del Parlamento a derribar al Gabinete. El Gabinete, sin la disolución, se encuentra prácticamente desarmado ante un Parlamento que puede derribarle a su gusto. La disolución restablece el equilibrio de poderes: ante un voto de desconfianza de la Cámara, el Gabinete pronunciará la disolución y los electores serán llamados a decidir el conflicto.⁵⁶

confianza de los representantes de la nación. Es lógico que esta confianza se exprese por los representantes más directos de la nación. *Ibidem*, p. 199.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 200-201.

Los sistemas parlamentarios son todos sistemas en que se comparte el poder. Pero el poder compartido no puede precisarse tan claramente como el poder dividido. La fórmula no es clara, porque compartir indica difusión e imprecisión. Se puede compartir el poder de muchas maneras. Pero aun así es posible dar cierto orden a este rompecabezas observando la estructura de autoridad nuclear en que se otorga poder al jefe del Ejecutivo, el primer ministro, para gobernar.

Desde este punto de vista el jefe de Gobierno puede relacionarse con los demás integrantes del mismo como:

- a) un primero por encima de sus desiguales⁵⁷
- b) un primero entre desiguales⁵⁸
- c) un primero entre iguales⁵⁹

He allí todas las fórmulas para compartir el poder porque excluyen la concentración del poder en una sola persona, en un *primus solus*.⁶⁰

⁵⁷ Un *primero por encima de sus desiguales* es el jefe del Ejecutivo que a la vez es jefe del partido, quien difícilmente puede ser destituido por el voto del Parlamento, y que designa o cambia a los ministros de su gabinete según le plazca.

⁵⁸ Un *primero entre desiguales* podría no ser el líder del partido oficial, y sin embargo no se le podría destituir en un mero voto parlamentario de confianza.

⁵⁹ Un *primero entre iguales* es un primer ministro que cae con su gabinete, que generalmente debe incluir en el gabinete a ministros que le son impuestos y que tiene poco control sobre el grupo.

⁶⁰ SARTORI, Giovanni, *"Ingeniería constitucional comparada"*, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., 3ª reimp., México, 2008, pp. 117-118.

El régimen presidencial se desarrolló en los Estados Unidos sobre la base de la Constitución de 1787.⁶¹ Los padres fundadores no crearon un gobierno de poderes separados sino, en cambio, un gobierno de instituciones separadas que compiten por el poder compartido.⁶² No se extendió directamente en los demás países industriales y los presidencialismos de América latina afectan a países en vías de desarrollo y generalmente están más próximos a una dictadura que a una democracia liberal.

El sistema político de los Estados Unidos constituye el régimen presidencial clásico. Se distingue del régimen parlamentario desde tres puntos de vista esenciales.

En primer lugar, el ejecutivo no está dividido en dos elementos separados, Jefe de Estado y de Gabinete, que a su vez está bajo la autoridad del jefe de Gobierno. El Presidente es a la vez Jefe de Estado y jefe de Gobierno y ejerce efectivamente sus poderes. Los ministros no tienen autoridad política propia.

⁶¹ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 210.

⁶² SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, p. 101.

No forman en conjunto un órgano colectivo. El régimen presidencial no conoce un Consejo de Ministros donde las decisiones se toman en común. Cuando el Presidente reúne al conjunto de los ministros –que se llaman “secretarios”- es solamente para recibir su parecer. La decisión sólo le pertenece a él.

En segundo lugar, es jefe único del estado y del gobierno y es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal directo. La elección por medio del sufragio universal confiere al Presidente gran autoridad. Le coloca a la misma altura que el Parlamento, puesto que uno y otro emanan directamente de la soberanía popular.

Pero la representación parlamentaria está desperdigada entre varias centenas de individuos, elegido cada uno por una fracción del cuerpo electoral, en el marco local. La representación presidencial, por el contrario, está concentrada en las manos de un solo hombre, elegido por el conjunto del cuerpo electoral, en el marco nacional.

En tercer lugar, el Presidente y el Parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa: de ahí el nombre de separación de poderes “tajante” o “rígida”.

Los elementos de esta independencia son; primero, que el Parlamento no puede derribar al Gobierno presidencial con un voto de desconfianza; segundo, que el Presidente no puede disolver el Parlamento. Están condenados a vivir juntos sin poder separarse.

Esto concede al Gobierno presidencial una estabilidad segura, aun cuando el sistema de partidos no permita reunir una mayoría parlamentaria, lo que sucede en los Estados Unidos, a pesar del bipartidismo aparente; porque en realidad se trata de un pseudo bipartidismo en el que, según Duverger, cada parlamentario vota como quiere, lo que en el régimen parlamentario conduciría a una inestabilidad ministerial.⁶³

Ahora bien, si el régimen presidencial conduce a un gobierno Estable, no conduce necesariamente, como se cree demasiado a menudo, a un Gobierno Fuerte. El Presidente es libre de actuar a su gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos. Pero su limitación por el cuadro de las leyes y del presupuesto es mucho mayor que en el régimen parlamentario.

⁶³ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, pp. 210-211.

De ahí resulta a menudo una cierta parálisis del Gobierno presidencial. El sistema presidencial lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador.⁶⁴

En este sentido Sartori afirma que la singularidad del presidencialismo del tipo estadounidense es precisamente que limita y equilibra el poder dividiéndolo e insiste que la característica definitoria y central del modelo de Washington es un poder ejecutivo que subsiste separado, por derecho propio, como un organismo autónomo. En realidad, cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita un gobierno “unido”, es decir, que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso. Esta ha sido, durante siglo y medio, la teoría y la práctica del gobierno de los Estados Unidos.⁶⁵

Al Presidente –al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno- se le atribuye un conjunto de competencias constitucionales que lo convierten, además de representante del estado, en centro y motor de la actividad política, en tanto jefe de la administración, jefe de las fuerzas armadas, colegislador y ejecutor de la legislación.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 212.

⁶⁵ SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, p. 102.

A diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo de los tres poderes del gobierno, el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino meta constitucionales, con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista.⁶⁶

Una de las primeras clasificaciones de los diversos sistemas presidenciales de América Latina fue la de Karl Loewenstein hacia mediados del siglo pasado, quien diferenció entre presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y presidencialismo aproximado.

Una de las más recientes es la de Jorge Carpizo, quien, en atención a lo establecido en la respectiva norma constitucional, distingue entre presidencialismo puro, presidencialismo predominante,

⁶⁶ OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y ZOVATTO, Daniel, "Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos", en ELLIS, Andrew, OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, ZOVATTO, Daniel (Coords.), *Cómo Hacer que Funcione el Sistema Presidencial. Making Presidentialism Work*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, México, 2009, p. 67.

presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado. Asimismo, Carpizo distingue, desde la perspectiva de la realidad político constitucional (al considerar el sistema de partidos y el sistema electoral, así como la presencia o no de gobierno de coalición o compartido, el gobierno dividido y el poder en la calle), entre presidencialismo hegemónico, presidencialismo equilibrado y presidencialismo débil.⁶⁷

De conformidad a esta tipología Orozco y Zovatto exponen que es posible identificar aún el presidencialismo puro como el que se aproxima al modelo estadounidense en sus aspectos esenciales: un Poder Ejecutivo unitario y de elección popular (directa o indirecta) por un periodo fijo o determinado; existencia de equilibrios, frenos y contrapesos, entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante él; el presidente posee la facultad de veto legislativo; ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el congreso, aunque

⁶⁷ *Ibidem*, p. 53.

estos últimos pueden ser sujetos de juicio político, o bien de juicio de responsabilidad o *impeachment* en el caso del presidente.⁶⁸

Por otra parte, el presidencialismo predominante coincide con las características esenciales del presidencialismo puro, salvo la relativa al supuesto equilibrio entre los órganos del poder público y los mecanismos de frenos y contrapesos; confiere al presidente gran cúmulo de facultades (incluso en ámbitos económicos) y se le concibe como el pivote, eje o columna del sistema político-constitucional. Por tanto se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que tiende a ser predominante, y resultan débiles los controles respecto a éste, porque los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula (si bien existen mecanismos razonablemente eficaces de protección de los derechos fundamentales, por lo que se aleja de una autocracia).⁶⁹

A diferencia de éste último tipo, bajo la forma de presidencialismo atemperado, la Constitución diseña al Poder Legislativo como el pivote o eje del sistema político-constitucional, al que otorga las atribuciones

⁶⁸ *Ibidem*, p. 55.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 56.

más importantes; generalmente, las competencias legislativas del presidente se encuentran reducidas e incluso carece de la facultad de veto.

Si bien podría considerarse que este tipo de presidencialismo sólo tiene un valor histórico, es importante identificarlo para comprender adecuadamente las demás clases existentes o que pueden darse en la región. Un ejemplo es la Constitución mexicana de 1857 (hasta la reforma de 1874), por la que se estableció un congreso unicameral con cierto predominio, desapareciendo el Senado, a pesar de preverse un régimen federal, por estimarlo un “organismo aristocratizante y conservador”. El presidente carecía de la facultad de veto, pues sólo podía hacer observaciones a las leyes, que se superaban con la mayoría simple de los miembros presentes del congreso.

Por lo que respecta al presidencialismo con matices parlamentarios, los autores asientan que los mecanismos de control del poder público en este tipo de gobierno son básicamente los del sistema presidencial puro, pero incorpora algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario. Por ello no se considera al sistema respectivo como parlamentarizado, sino sólo con matices parlamentarios, sin desconocer la repercusión

política que podría tener la eventual censura ministerial en la opinión pública y las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.⁷⁰

Finalmente el presidencialismo parlamentarizado se caracteriza por introducir en un sistema presidencial controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterarlo. En este sentido, el gabinete y los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el congreso; por consiguiente, este último puede censurar o, en su caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben de separarse del cargo, con diversas modalidades.

La diferencia fundamental entre el presidencialismo con matices parlamentarios y el presidencialismo parlamentarizado radica en que en este último cabe la posibilidad, no sólo de que el congreso se reserve la atribución de censurar a los ministros, sino que la misma suponga la remoción o dimisión del ministro censurado, con independencia de la voluntad del presidente. Por otra parte, a diferencia del sistema parlamentario, el presidente sigue siendo, en general, el pivote o eje del

⁷⁰ Entre los países latinoamericanos que en la actualidad su Constitución establece un presidencialismo con matices parlamentarios se encuentran: Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay. *Ibidem*, pp. 57-58.

sistema político-constitucional, pues concentra las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno.⁷¹

En este mismo apartado, cabe hacer especial mención acerca del régimen semipresidencial. La denominación de “régimen semipresidencial” fue introducida por Maurice Duverger como parte de su conocida clasificación de los regímenes políticos. Aquella mención apareció por primera vez en 1977, en su libro intitulado “*Echec au Roi*” (*Jaque al Rey*). La característica común de a todos éstos países era la existencia simultánea de la responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento, así como la elección del jefe de Estado a través del sufragio universal. Más tarde, Duverger precisó sus afirmaciones al diferenciar a los regímenes de apariencia presidencial.⁷²

4.- CARACTERIZACIÓN DEL PARLAMENTO:

⁷¹ Entre los países cuya Constitución establece actualmente un presidencialismo parlamentarizado, se encuentran: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. *Ibidem*, pp. 60-61.

⁷² COLLIARD, Jean-Claude, 2009, “El poder en el semipresidencialismo”, en ELLIS, Andrew, OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, ZOVATTO, Daniel (Coords.), “*Cómo Hacer que Funcione el Sistema Presidencial. Making Presidentialism Work*”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, México, 2009, p. 103.

El régimen parlamentario no es el producto de una teoría *a priori*, sino de una evolución histórica realizada primero en la Gran Bretaña e imitada después por otras naciones europeas, que ha permitido pasar de la monarquía autocrática al régimen parlamentario moderno, a través de dos etapas intermedias: la monarquía limitada y el parlamentarismo orleanista.

La monarquía limitada es un régimen en el que existe un Parlamento que posee un cierto poder legislativo y presupuestario y que ejerce también un cierto contrapeso al poder real. Pero el rey continúa gobernando por sí mismo o por medio de ministros que solamente dependen de él. No existe ninguna responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento. Sin embargo, a veces el Parlamento puede acusar a un ministro ante un tribunal por faltas graves cometidas en el ejercicio de su cargo; pero se trata de una responsabilidad penal que supone infracciones penales y comporta una represión penal. Por el contrario, el rey puede disolver el Parlamento a su gusto. Se está lejos de un Gobierno equilibrado, pues el rey y sus ministros son mucho más poderosos que el Parlamento; pese a todo, éste limita sus prerrogativas.

Esta monarquía limitada será al que en parte inspire las ideas de Montesquieu sobre la separación de poderes.

Por otra parte, durante el siglo XVIII, los reyes ingleses gobernaban cada vez menos por sí mismos, y lo hacen por medio de un Gabinete dirigido por el Primer Ministro. Poco a poco, el Parlamento logra establecer que los ministros deben gozar de su confianza. Amenaza con llevarlos ante la justicia por medio del “*impeachment*”, sin que exista delito: se pasa de una responsabilidad penal a una responsabilidad político-penal. Para evitar eventuales sanciones, los ministros dimiten a fin de no ser conducidos ante el juez. Así se establece progresivamente la responsabilidad política ante el Parlamento. Se llega al régimen parlamentario que se define por ella.

Este tipo de régimen se llama precisamente “orleanista” porque fue desarrollado en Francia entre 1830 y 1848 durante la dinastía de los Orleans.

La evolución de la monarquía autocrática a la monarquía limitada, después de la monarquía limitada al parlamentarismo orleanista, y del parlamentarismo orleanista al parlamentarismo moderno más tarde, corresponde al desarrollo progresivo de la legitimidad democrática

basada en la elección, y el ocaso correlativo de la legitimidad monárquica basada en la herencia, que por sí mismo traducen el ascenso de la burguesía y el declinar de la aristocracia bajo la influencia de las transformaciones económicas.⁷³

4.1 CONCEPTO DE PARLAMENTO.

Se llama Parlamento a una institución política formada por una o varias asambleas, o “cámaras”, compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes.⁷⁴

El parlamento es el cuerpo colegiado con carácter representativo, en el que sus miembros ingresan ordinariamente por votación popular, aunque puede existir segunda Cámara aristocrática que es el caso de la Cámara de los Lores en Inglaterra. Igualmente una Cámara puede integrarse por designación o elección indirecta, como sucedía en el

⁷³ *Ibidem*, pp. 202-203.

⁷⁴ El término parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significan hablar. Con este nombre se designa al órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, tanto si está integrado por una como por dos cámaras. A diferencia del vocablo *asamblea*, con el que se le llega a confundir, éste deriva del latín *atsibulare* y del francés *assemblees* que quieren decir reunir simultáneamente, por lo que, nos estaríamos refiriendo a la reunión de personas para tratar o discutir asuntos de interés común. *Ibidem*, p. 179.

Senado mexicano antes de 1857, o bien, en forma combinada: la mayoría de los miembros de un Senado son elegidos y otros forman parte ex-officio, como ocurre en Venezuela. Por tal motivo, cuando se hace referencia a un Congreso, Asamblea o Cámara se está hablando de un tipo de parlamento, que tendrá las facultades que le otorgue el orden jurídico.

En el sistema bicameral, tenemos que en Inglaterra el parlamento está compuesto por la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores; en los Estados Unidos su Congreso lo componen la Cámara de Representantes y el Senado; en Francia, su parlamento consta de una Asamblea Nacional y el Senado; en Japón, la Dieta Imperial la integran la Cámara de Representantes y la Cámara de los Consejeros; en Alemania, las funciones parlamentarias recaen en el Parlamento Federal Alemán (Bundestag) y el Consejo Federal (Bundesrat).

Históricamente, el parlamento surge en la Edad Media bajo la denominación de asamblea estamental, que se integraba por la nobleza militar, el clero y miembros de las ciudades, teniendo como facultades autorizar gastos de guerra al monarca, a cambio de privilegios y

concesiones. Como ejemplo, ubicamos al Parlamento inglés, las Cortes españolas, los Estados Generales franceses y las Dietas alemanas.

La figura del parlamento toma un gran relieve en Inglaterra en el siglo XVII, al imponerse el cuerpo deliberante sobre los intereses del monarca. Al respecto, existe un hecho histórico que muestra la importancia que fue adquiriendo el parlamento, protagonizado por el parlamentario Oliver Cromwell, quien encabezara una sublevación militar contra el Rey Carlos I.

El parlamento tiene distintos papeles de acuerdo con el régimen político donde se ubique; así, en un régimen monocrático la institución parlamentaria tiene un papel pasivo, ya que el proceso de toma de decisiones se encuentra a cargo de un poder central, depositado en un solo individuo; en este tipo de regímenes encontramos al absolutismo, la tiranía y el cesarismo empírico; aunado a éstos, cabe destacar al sistema presidencialista donde un ejecutivo fuerte es el encargado de controlar todos los ámbitos de la vida política de un país.

En cambio, en un verdadero régimen parlamentario existe una coordinación y colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo,

existiendo medios de control recíprocos que en un determinado momento pueden propiciar la disolución de uno de ellos.⁷⁵

4.2 PRINCIPIOS DEL PARLAMENTO.

De acuerdo a Montesquieu, hay esta diferencia entre la naturaleza de un gobierno y su principio: que la naturaleza es lo que le hace que sea lo que es, y su principio, lo que le hace obrar. La una es su estructura particular, el otro las pasiones humanas que lo hacen mover.⁷⁶ La palabra, por lo antes dicho, evoca dos ideas: por una parte, algo que está al inicio y, por la otra, la orientación que se le da a la acción y a la conducta.

La democracia requiere de principios por ser el sistema político que más se aproxima a la ética; requiere también de instituciones que permitan la concreción de estos principios. De acuerdo a la experiencia como legislador del autor y conforme a su estudio realizado, los principios de

⁷⁵ “*Parlamento*”, BERLÍN VALENZUELA, Francisco et al (Coords.), “*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 495-496.

⁷⁶ MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 19.

un Parlamento son: representación, orden, confrontación, mayoría, publicidad, información e investigación y obtención de resultados.^{77 78}

PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN.

Es en Inglaterra durante el Siglo XV donde surge la palabra *represent*, el adjetivo *representative* y el sustantivo *representation*. Los Lores y los comunes exigían al rey información para después poder fijar contribuciones. Al principio, el punto crucial estaba en que llegaban con autoridad para vincular a sus comunidades con los impuestos que se impondrían. Más tarde, ellos mismos serán portavoces de las quejas y los agravios que tenían sus comunidades. De esta manera, los caballeros y burgueses que iban al Parlamento fueron vistos como sirvientes o agentes de sus respectivas comunidades. En muchos casos se les señalaban tareas muy específicas y tenían restricciones para tomar decisiones. En la medida en que convivían con otros miembros del Parlamento –que así se empezó a identificar-, formaban ciertas alianzas para representar conjuntamente a sus propuestas. Éstos

⁷⁷ RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, “*Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano*”, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, pp. 95 – 98.

⁷⁸ Este último principio no se citará ya que es claro que la obtención de resultados es un principio inherente a cualquier institución política y no exclusiva del Parlamento.

serían los antecedentes de las fracciones parlamentarias y de los partidos políticos.⁷⁹

La doctrina moderna de la representación tiene su origen en la Revolución francesa. Aparece en algunos pensadores del Siglo XIX; se empiezan a distinguir los órganos que actúan “de cara al exterior” en sus relaciones con el extranjero y con otros Estados de la asamblea legislativa, representativa como portavoz oficial del Estado que se expresa de cara al interior y se van arraigando las prácticas electorales.⁸⁰

La representación es el sustento mismo del Parlamento. La palabra está vinculada a la legitimidad y a la responsabilidad. A la primera, porque el representante debe tener algo en su origen que le dé sustento a su actuación en nombre de los representados. En cuanto a la responsabilidad, porque tiene que informar de lo realizado.⁸¹

PRINCIPIO DE ORDEN.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 98 – 99.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 100 – 101.

⁸¹ *Ibidem*, p. 105.

Todo el derecho parlamentario es en sí mismo el orden del Poder Legislativo, conformado a través de centurias, en el que operaron órganos colegiados de debate y decisión. Según Arturo Pellet Lastra, hubo seis conquistas políticas del Parlamento que constituyen los hitos que fueron definiendo el poder parlamentario, y por lo tanto, el orden con que opera.

El primero de ellos lo constituyó el poder de peticionar. A partir de 1340 los comunes comenzaron la práctica de condicionar la concesión de recursos financieros a la reparación de sus agravios o quejas; se llegó al punto en que éstas llegaron a preceder a aquellos. Otro hito constituyó que estas peticiones se fueron convirtiendo en *bills* que requerían el asentimiento o promulgación del rey. Posteriormente lograron que el *bill* fuera leído en presencia del rey, incorporado a la legislación y sellado. Otro avance consistió en imponer en 1414 que los *bills* votados por los comunes no sufrieran adiciones o supresiones sin su consentimiento. Un hito singular fue la decisión de elegir un *speaker* para llevar al rey la respuesta o acuerdo a que hubieran llegado, al que posteriormente se le asignó la función de presidir las sesiones y dirigir los debates. En 1543 se impuso la inmunidad de arresto, que

preservaba la libertad física y ambulatoria de los diputados durante el periodo de sesiones, en tanto que la libertad de palabra se consagró en el *bill of right* de 1689 la cual aseguraba que la libertad para hablar y debatir los procedimientos en el Parlamento no podría ser incriminada o cuestionada en ninguna corte o lugar fuera del Parlamento.

De acuerdo a lo anterior, la conformación de un orden parlamentario llevó largo tiempo, comunicándose de país a país diversas experiencias. Por ello, en los reglamentos de los diversos poderes legislativos existen diversas afinidades al corresponder una lógica elemental de encontrar la verdad. Una asamblea debe tener orden en su desempeño para irse desarrollando con una secuencia lógica que la lleve a tomar decisiones.⁸²

PRINCIPIO DE CONFRONTACIÓN.

Surge en forma natural en una asamblea deliberante cuando se dividen sus integrantes en grupos que sustentan propuestas encontradas. Podría decirse que en forma natural se ha dado a través de la historia y que obedece a la estructura misma del ser humano para que no se den

⁸² *Ibidem*, pp. 109 – 110.

unanimidades en asuntos que tienen que estar sustentados en criterios y en puntos de vista. Esto es la confrontación de ideas. Los conflictos de intereses, y por ende la conformación de fuerzas rivales que se contraponen, son inevitables en una Democracia.

Por medio de las diferencias que existían entre aquellos que proponían cambios y los que se resistían a efectuarlos, prefiriendo preservar el estado de las cosas. En el siglo XII se encuentran los antecedentes más remotos en la confrontación que tuvieron güelfos y gibelinos. De igual forma surgieron también en Inglaterra los *whigs* y los *tories*. Es en el Parlamento inglés donde surgen las fracciones conservadoras y liberales, pero es en la Asamblea francesa donde se conciben los famosos términos de izquierda y derecha, conforme a los cuales habrían de ubicar las corrientes parlamentarias del futuro. El historiador francés Jean Pierre Bois señala inclusive el día en que ambos términos fueron concebidos: “...el 11 de septiembre de 1789, con ocasión del voto sobre el veto absoluto, se habían colocado a la derecha del presidente –los favorables de este- y a la izquierda- los partidarios de una monarquía limitada por la voluntad nacional...”.

Es evidente que en las décadas recientes empiezan a diluirse esas definiciones ideológicas. Ahora el debate continuará entre el partido que está en el poder y los que están en la oposición como lo refirió Walter Bagehot en el siglo XIX: *“El gobierno de partido es el principio vital del gobierno representativo. Su estilo democrático se basa en una paradoja, ya que se supone que tenemos un gobierno en el poder que presumiblemente trata de desempeñarse lo mejor que puede. (...) sin embargo, pagamos a una gran cantidad de miembros del Parlamento para que obstruya lo más que puedan a ese gobierno, para que saquen las máximas ventajas de los errores del mismo (...)”*.

El principio de fracciones parlamentarias corresponde a la necesidad misma de que haya opciones partidistas como elemento de la democracia y corresponde también a las características fundamentales del diálogo, en el cual, como se desprende de su significado semántico, se requiere de dos para discutir y acordar lo que a la asamblea le parezca más razonable. Es fundamental que en un Parlamento haya forzosamente grupos centrados que, a final de cuentas, siempre serán los que quieren un cambio o los que se resisten a éste, o bien los que están en el poder –en cuyo caso son defensores del gobierno- y los que

están en la oposición –que obviamente los convierte en críticos naturales de las políticas públicas y de las iniciativas de ley que provengan del Ejecutivo.

De lo anterior, se concluye que siempre se darán los grupos parlamentarios en torno a los cuales se desarrollará la vida en las asambleas parlamentarias. Su importancia es vital y entenderlos en su estructura interna y por su desempeño necesario para poder proponer medidas para mejorar sus trabajos. Finalmente, el hecho de que una asamblea que está permanentemente confrontada no significa que viva en permanente desacuerdo; tiene que haber una coincidencia conforme a ciertos principios para que la asamblea cumpla sus funciones; de lo contrario es un Parlamento disfuncional.⁸³

PRINCIPIO DE MAYORÍA.

Los grandes teóricos del Parlamento se refieren al principio de mayoría como método racional para culminar la deliberación, destacando los derechos de la minoría, que de alguna manera encuentran también una forma racional que les explique su derrota. El principio, que es de una

⁸³ *Ibidem*, pp. 109 – 115.

clara estirpe democrática, le da sustento a la conformación de la voluntad general de la que hablaba Rousseau. Las reglas para decidir son precisamente las que regulan el principio de mayoría.

El principio de mayoría está unido a la idea de igualdad de quienes intervienen en la toma de decisiones en un libre proceso de deliberación. En este proceso deliberativo, la palabra final está en boca de la mayoría pero incluyendo el derecho de las minorías a discutirla.⁸⁴

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.

Para el autor en cita, expresa que este principio se explica por sí solo, ya que afirma que no es concebible un Congreso en la secrecía ni desvinculado de la opinión pública. Refiere como hecho histórico que, Thomas Jefferson (1743 – 1826), al enterarse que en la Asamblea de Philadelphia de 1787 las sesiones eran a puerta cerrada, le respondió a Benjamin Franklin que no concebía cómo una República, cuya etimología es precisamente cosa pública, estuviera deliberando a puerta cerrada.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 120 – 122.

El Parlamento debe desempeñar con la mayor transparencia su trabajo para vincularlo con la opinión pública. Una asamblea debe deliberar públicamente y difundir con el mayor vigor posible los debates a la opinión pública para que ésta, a su vez, externe sus criterios y preferencias a través de sus representantes. A mayor comunicación entre ciudadanía y representantes populares, más calidad tendrá el Parlamento.

Acota este principio refiriendo que Jeremy Bentham (1748 – 1832) señaló que la publicidad genera cuatro beneficios a saber: contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación; asegurar la confianza del pueblo, y su consentimiento en las resoluciones legislativas; proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa y proporcionar a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del pueblo.

Un Parlamento sin publicidad no tiene sentido, puede desvincularse a tal grado de la ciudadanía que no lo reconozca como un órgano representativo. La representación tiene lugar en la publicidad porque la

actividad del Parlamento es pública, sus reuniones secretas pueden ser de gran envergadura pero no tienen carácter representativo.⁸⁵

PRINCIPIO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN.

La relevancia de los miembros del Congreso demanda información. De lo contrario el espacio para la irresponsabilidad es mayúsculo. El Parlamento requiere también investigar. El derecho parlamentario de todos los países está plagado de atribuciones para que el Parlamento pueda investigar, con la posibilidad de formar comisiones especiales con tareas específicas para esclarecer responsabilidades. Tal vez el Congreso que más haya avanzado en esta tarea sea el de Estados Unidos de Norteamérica con la institucionalización de las famosas *hearings* –audiencias- que lo facultan para obtener todo tipo de información, tanto de instancias públicas como de ciudadanos.

Finalmente una arista importante de este principio lo constituye la rendición de cuentas, ya que implica que los representantes populares respondan ante los representados sobre el uso de sus facultades y responsabilidades. El premio o el castigo electoral se sustentan en gran

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 122 – 124.

medida en la información que los representantes populares proporcionan a sus electores.⁸⁶

4.3 TIPOS DE PARLAMENTO.

Los regímenes contemporáneos modernos funcionan de manera muy diferente según los sistemas de partidos, que modifican profundamente las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno. A este respecto es fundamental hacer una distinción: la de sistemas de bipartidismo y sistemas de pluripartidismo. Se puede añadir una tercera categoría: los regímenes parlamentarios con partido dominante.

Los regímenes parlamentarios con bipartidismo, se tratan de verdaderos bipartidismos con dos grandes partidos cada uno de los cuales puede, él sólo, disponer de la mayoría parlamentaria, con una disciplina de voto rigurosa en los escrutinios importantes del Parlamento, especialmente en los votos de confianza.⁸⁷

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 125 – 127.

⁸⁷ La primera consecuencia del sistema es que el Gabinete está compuesto de manera homogénea, por los miembros del partido mayoritario sometido a su autoridad. De esta forma el partido puede realizar su programa, lo que le obliga a un cierto realismo. No hay posibilidad de achacar a los aliados las consecuencias de su eventual fracaso.

La segunda consecuencia es que el Gabinete está seguro de contar con la confianza del Parlamento durante toda la duración de la legislatura, salvo que haya una crisis interior en el

La verdadera separación de poderes ya no es entre el Parlamento y el Gobierno, sino entre el partido mayoritario que domina el Parlamento y detenta todo el Gobierno y el partido de oposición, que ejerce las funciones de control y reivindicación.⁸⁸

En cambio, los regímenes parlamentarios con multipartidismo presentan rasgos simétricamente opuestos a los precedentes. Ningún partido detenta por sí solo la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios, salvo de forma excepcional. El Gobierno debe, por tanto, apoyarse en una coalición de partidos. Sin embargo, una mayoría semejante siempre es más frágil que la conseguida por un solo partido: la estabilidad ministerial es menor, el Gobierno menos seguro de su futuro y menos libre en sus movimientos.

partido mayoritario que conduciría a una escisión. En consecuencia, el Gobierno es muy estable, y no son de temer las caídas de los ministros; el Primer Ministro no corre el riesgo de ser derribado en toda la duración de la legislatura, puesto que su partido dispone por sí solo, de la mayoría del Parlamento y es disciplinado. A este régimen se le llama "parlamentarismo mayoritario".

La tercera consecuencia es que tras la apariencia de la separación de poderes, se opera una gran concentración del poder en las manos del Primer Ministro. El Parlamento ya no sirve de verdadero contrapeso al Gobierno: al contrario, está más o menos subordinado a él, a través de la subordinación del partido mayoritario a su jefe, que es al mismo tiempo Jefe de Gobierno. La autoridad del Primer Ministro sobre el partido mayoritario lleva consigo una autoridad correlativa del Gobierno sobre el Parlamento.

La cuarta consecuencia del bipartidismo es que las elecciones parlamentarias permiten al conjunto de los ciudadanos escoger a su gobierno y su jefe entre los equipos dirigentes de los partidos. El elector vota por el diputado del partido de la circunscripción, pero también, a través del diputado, por el jefe del partido y su equipo. Los partidos concentran la propaganda sobre sus jefes respectivos, de manera que las elecciones legislativas parecen elecciones presidenciales.

⁸⁸ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, pp. 204-205.

La elección entre éste y el sistema normal del gobierno de coalición, lo mismo que la elección entre las diversas coaliciones posibles, se realiza por los estados mayores de los partidos, que pueden modificar libremente sus posiciones durante el curso de la legislatura. De esta forma, los ciudadanos no eligen ellos mismos a su Gobierno y a su jefe. Solamente pueden posibilitar ciertas combinaciones e imposibilitar otras, hacer que unas sean más fáciles que otras; pero la decisión la toman los estados mayores de los partidos, que desempeñan un papel de mediadores. No existe democracia “*directa*” en el sentido moderno del término, sino “*mediatizada*”. A este tipo de régimen parlamentario se le llama “parlamentarismo no mayoritario”.⁸⁹

Finalmente acerca de los regímenes parlamentarios con partido dominante, cabe señalar que la noción de partido dominante es imprecisa. La expresión se creó en 1951 para designar la hipótesis en que, dentro de un régimen pluralista auténtico, un partido mucho más fuerte que cualquiera de los demás, considerados individualmente.

Hoy se tiende a dar otro sentido al término de “partido dominante”. Con él se designan las situaciones intermedias entre el pluralismo y el

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 206-207.

partido único, donde una gran desproporción separa al partido gubernamental, que es muy fuerte, de pequeños partidos, muy débiles, condenados a la oposición.⁹⁰

4.4 ELEMENTOS DE UN PARLAMENTO.

En cuanto a los criterios organizativos, el Parlamento se puede estructurar como órgano único o como órgano formado por varios órganos. La decisión por el bicameral se justifica, en cambio, según el principio de distribución del poder, considerándose que el fraccionamiento de las atribuciones de la representación popular entre dos cámaras puede evitar abusos que derivan de la concentración del poder en una asamblea única.⁹¹

¿El Parlamento debe tener una sola cámara o varias? A comienzos del siglo XX, el debate sobre este punto era muy vivo, enfrentándose en él los partidarios del “bicameralismo” y del “monocameralismo” o “unicameralismo”.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 208-209.

⁹¹ DE VERGOTTINI, Giuseppe, “*Derecho constitucional comparado*”, trad. Claudia Herrera, U.N.A.M., Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2004, p.401.

La palabra “*bicameralismo*” no se encuentra en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*; pero si está contenida en otros como el *Diccionario de Uso del Español*, en el que es considerado como un adjetivo que se aplica a la organización o sistema político que se basa en la existencia de dos cámaras legislativas, a diferencia del unicameral.

Hacer referencia al bicameralismo es remitirnos a sus orígenes en el siglo XIV, en Inglaterra, donde el parlamento británico fue dividido en dos asambleas, atendiendo a la estratificación social; por un lado, la Cámara de los Lores (*House of the Lords*) o Cámara Alta, asumió la representación de la aristocracia y la nobleza; mientras que la Cámara de los Comunes (*House of the Commons*) o Cámara Baja, fue la encargada de representar a la burguesía.⁹²

Según la historia del parlamentarismo británico los sucesores de Juan Sin Tierra, que tenían creciente necesidad de dinero, cayeron en la cuenta de que sería interesante para ellos pedírselo a otros que a lo vasallos directos de la Corona exclusivamente.

⁹² BERLÍN VALENZUELA, Francisco, “*Derecho Parlamentario*”, Fondo de Cultura Económica, 6ª reimp., México, 2006, p. 198.

De ahí la iniciativa tomada en 1254 por la reina de invitar a los *sheriffs* a enviar a dos “caballeros discretos” para tomar parte en el *Commune Concilium*, representando a la pequeña feudalidad de cada condado; asimismo pidieron a los obispos hacerse acompañar de representantes del bajo clero de su diócesis. Desde ese momento, la Asamblea empieza a tomar el nombre de “*Parlamento*”; es decir, exactamente de Conferencia.

El parlamento no constituyó entonces más que una sola asamblea: a lo sumo se distinguió dentro de él una tendencia del clero, por una parte, de la nobleza por otra y, finalmente, de la burguesía, a celebrar separadamente reuniones preliminares.

Dicha separación por órdenes, eventualmente abortó. Sin embargo, no por eso se quedó en la Asamblea única, sino que los altos barones y los prelados que formaban parte del viejo *Magnum Concilium* propendieron a aislarse. Los caballeros de los condados, unidos por multitud de afinidades a los burgueses de las villas, siguieron deliberando con éstos. En suma, hacia 1340 se vino a dar en dos Asambleas: el bicameralismo quedaba fundado.

La primera, la de los Lores o “*pares del reino*”, era, con mucho, la más importante. Estaba compuesta: por una parte, de todos los arzobispos, obispos y abades mitrados del reino (los “lores espirituales”); por otra, de los altos barones (los “lores temporales”). La otra Asamblea, la de los “Comunes” –caballeros de los condados y burgueses de las buenas villas- apenas tenía otro derecho que el de votar, a veces después de discutirlos, los impuestos que la Corona proponía.⁹³

Existe esta antigua polémica, todavía no resuelta, acerca de la alternativa entre principio monocameral y bicameral. Los argumentos a favor del bicameralismo son múltiples; entre éstos, destacan los siguientes:

- a) Es indispensable en los Estados federales y en los que pretenden valorar las autonomías territoriales. Mientras que una cámara representa al pueblo en su totalidad y constituye un elemento de garantía de la unidad estatal, la otra comporta el reconocimiento de la garantía de las entidades territoriales menores y permite su participación en la formación de las decisiones estatales.

⁹³ CHASTENET, Jacques, “*El parlamento de Inglaterra*”, Ediciones Coyoacán, Colección Derecho y Sociedad, México, 2012, pp. 22-25.

- b) Constituye una garantía contra los abusos que podrías producirse por una sola cámara.
- c) Comporta una garantía contra el riesgo de una legislación apresurada porque consiente la posibilidad de un reexamen y, por ende, de una revisión por parte de la segunda cámara.
- d) Permite la representación de intereses sectoriales (económicos, sociales, profesionales) junto a la representación de intereses políticos de todo el cuerpo social que se asegura en una de las dos cámaras.⁹⁴

Los argumentos en favor del monocameralismo consisten en:

- a) La necesidad del carácter unitario de la representación política.
- b) Los riesgos innatos a la dispersión de las relaciones políticas Parlamento-Gobierno que se darían en el caso de un Parlamento bicameral.
- c) La complejidad y lentitud del procedimiento legislativo.

⁹⁴ Ejemplo de ello es el Senado de Irlanda, que en virtud del artículo 18 de la Constitución de 1937, además de once miembros de nombramiento gubernamental, se integra con cuarenta y nueve, de los cuales seis se eligen por colegios universitarios y el resto en el ámbito de los sectores culturales, de la agricultura, del trabajo, del comercio e industria y de la administración, con un procedimiento electoral que contempla el papel determinante de la primera cámara.

d) Los inconvenientes propios de los procedimientos de conciliación entre las dos cámaras en caso de que no exista un acuerdo.⁹⁵

Se prevén parlamentos bicamerales en todas las Constituciones federales vigentes, así como en las que reconocen autonomías regionales y en las Constituciones de Estados unitarios. El bicameralismo, donde existe, no responde a un modelo único organizativo: al contrario, se observa el hecho de que se ha diversificado profundamente.

Partiendo del supuesto de que una de las dos cámaras es siempre elegida sobre base nacional, y como tal es sede privilegiada de las relaciones políticas con el gobierno y es órgano legislativo, la segunda cámara puede ser órgano de representación de rangos o clases limitadas (Senado irlandés), de la nación entera (Senado italiano), de entes territoriales (Senados de los Estados Federales); puede formarse mediante procedimiento popular electivo, por nombramiento (Senado canadiense, nombrado por el primer ministro), por vía hereditaria (Cámara de los Lores); pueden tener facultades distintas o semejantes

⁹⁵ DE VERGOTTINI, Giuseppe, *op. cit.*, p.402.

a las de la primera cámara) bicameralismo “imperfecto” y bicameralismo “perfecto”).⁹⁶

En los Estados Unidos o Australia en donde ambas cámaras son electas por voto popular, la primera es la Cámara de Representantes, compuesta en proporción a la población, y el Senado, donde todos los estados están representados sin importancia de su población, es considerado la segunda cámara.

Pero en algunos países como Suecia y los Países Bajos, la cámara baja, electa por voto popular, es la segunda cámara y la cámara alta, electa indirectamente, es la primera.⁹⁷

El estudio comparativo de los sistemas bicamerales está determinado por dos dimensiones estándar de clasificación: qué representa y cuánto poder tiene cada cámara legislativa. En función de estos atributos, Arend Lijphart⁹⁸ clasificó los sistemas bicamerales se clasifican según sus grados de congruencia y de simetría.

⁹⁶ *Ibidem*, p.403.

⁹⁷ CLINTON WHEARE, Kenneth, “*Legislaturas*”, Ediciones Coyoacán, Colección Derecho y Sociedad, México, 2012, p. 149.

⁹⁸ Cfr. LIJPHART, Arend, “*Pattern of Democracies*”, Oxford University Press, Oxford,1999 y LIJPHART, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

Por congruente (o sería mejor decir convergente) se entiende a los sistemas bicamerales en los que ambas cámaras se eligen con la misma base de representación y la misma forma de elección, dando lugar a composiciones político-partidarias similares (congruentes) en ambas cámaras.

Cuando la base de representación es diferente (por ejemplo, una cámara tiene como base los territorios y la otra, los ciudadanos), y además los representantes son elegidos mediante sistemas electorales diferentes, los resultados, por lo general, dan lugar a la formación de composiciones diferentes (incongruentes) en cada una de las cámaras.⁹⁹

En estos casos es esperable que las cámaras posean opiniones distintas en materia de política pública y diverjan en sus votos. Lijphart clasifica esta situación como incongruencia; también ha sido denominada “Congreso dividido”.

Cuando los poderes son iguales, o las competencias de las cámaras no son lo suficientemente distintas como para considerar que una es más

⁹⁹ REYNOSO, Diego, *“La diversidad institucional del Bicameralismo en América Latina”*, Perfiles Latinoamericanos, núm. 35, enero-junio, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2010, p. 107.

poderosa que la otra, estamos en presencia de cámaras con poderes simétricos. En contraposición, cuando una de las cámaras es dotada con menos poderes que la otra, estamos en presencia de una asamblea asimétrica.

De la combinación de las reglas de elección y composición (congruencia-incongruencia), y de los poderes de cada una de las cámaras (simetría-asimetría), surgen cuatro tipos básicos de sistemas bicamerales.

Los bicameralismos fuertes o sólidos son aquellos en los que las reglas de composición producen cámaras con preferencias políticas diferentes (incongruentes), y además las cámaras tienen poderes equivalentes en la toma de decisión (simetría). Los bicameralismos endebles o de media fuerza son aquellos en los que ambas cámaras tienen poderes equivalentes (simétricos), pero, dadas las reglas de composición, éstas representan preferencias similares (congruentes), de modo tal que, según el autor, la existencia de ambas cámaras se vuelve superflua.

En tercer lugar, los bicameralismos débiles son aquellos en los que las cámaras si bien representan preferencias diferentes (incongruencia),

una de éstas no tiene mayor peso en la elaboración de la política pública, producto de una extrema asimetría.

Por último, los bicameralismos insignificantes son aquellos en los cuales existe asimetría de poder y congruencia de preferencias en las cámaras.¹⁰⁰

Los órganos directivos de las asambleas tienen importancia primaria, pues sus funciones terminan por influir en el ejercicio de las funciones constitucionales de dirección, control y legislación parlamentaria.

Se considera particularmente significativo en todos los ordenamientos el papel del presidente de la asamblea, a quien se exige un comportamiento imparcial para garantizar a todos los parlamentarios y en especial a los de la minoría, y por consiguiente debe tener una amplia representatividad siendo elegido por la asamblea con amplias mayorías. El presidente por lo general no participa en los debates y cuando se le permite debe abandonar temporalmente su sede y no vota salvo en circunstancias particulares.¹⁰¹

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 108.

¹⁰¹ DE VERGOTTINI, Giuseppe, *op. cit.*, p.412.

Por otra parte, salvo alguna excepción, también se considera a los grupos parlamentarios como estructuras organizativas que agrupan a los miembros de las cámaras según la afiliación de partido y que a veces se hace indirectamente o explícitamente tomados en consideración por las mismas Constituciones.

Los reglamentos fijan los criterios para construir los grupos que deban ser autorizados por órganos directivos de las asambleas. Para limitar una fragmentación estimada nociva, se exige a cada grupo un número mínimo de miembros.

Los grupos se dan una reglamentación fijando una disciplina de comportamiento que vincula a sus propios miembros. Las funciones esenciales de los grupos consisten en seguir las cuestiones tratadas dentro del Parlamento y, entre otras cosas, comportan el estudio de proyectos de ley antes de que se examinen dentro de las comisiones o en sesión plenaria, y a la elección de los portavoces que se encargarán en el curso de la discusión de defender el punto de vista del grupo.

Los grupos intervienen en la composición de las comisiones, dado que numerosos Parlamentos aplican el sistema de representación

proporcional en virtud del cual cada grupo es representado dentro de la comisión en proporción al número de sus miembros.¹⁰²

En la generalidad de las asambleas se reconoce la exigencia de descentralizar parte del trabajo parlamentario a órganos colegiados restringidos denominados comisiones, formados por lo general de modo que tengan en cuenta los equilibrios entre los grupos parlamentarios, a los que se confían atribuciones auxiliares respecto a las de las asambleas.

Las comisiones se clasifican según criterios *organizativos-estructurales*, en cuanto instituidas dentro de una cámara, o en cuanto instrumentos de colaboración entre las dos cámaras y por tanto definidas mixtas o bicamerales; según su duración en el tiempo pueden ser permanentes o temporales; según las funciones que se les asignan, que atienden a la legislación, a la dirección, a la inspección y al control político sobre el Ejecutivo. Inevitablemente criterios organizativos y funcionales se suman para calificar a cada comisión.¹⁰³

¹⁰² *Ibidem*, p.413.

¹⁰³ *Ibidem*, p.414.

4.5 FUNCIONES DEL PARLAMENTO.

Desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey, sin embargo, esta función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.

En el Estado contemporáneo, desde un punto de vista teórico, la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias es una tarea compleja, lo que se explica porque los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en el que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.

Las funciones actuales del parlamento se dan en el contexto anterior, en que existe un Poder Ejecutivo, siempre dispuesto a mantener en segundo plano las actividades parlamentarias, frente a un Poder

Legislativo que pugna por no dejarse subyugar o absorber por la fuerte presencia de los titulares de los gobiernos. En este sentido, las funciones parlamentarias más comunes pueden ser clasificadas en: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.

Como es evidente, estas funciones no siempre son ejercidas en el orden mencionado y algunas de las acciones que sirven para una de ellas pueden también ser aplicadas en otras, de tal manera que se entretujan en la realidad los fenómenos políticos inherentes al ejercicio de una representación auténtica del electorado y de las distintas fuerzas sociales y económicas que cada nación genera, mismas que han de ser evaluadas, controladas, conciliadas y coordinadas con el fin de que permanezcan integrando un todo coherente, constituido por la nación soberana.¹⁰⁴

¹⁰⁴ “*Funciones parlamentarias*”, BERLÍN VALENZUELA, Francisco et al (Coords.), “*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp.321-322.

5.- POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL LEGISLATIVO EN EL ESTADO.

Las instituciones políticas de la democracia liberal se desarrollaron primero en el seno de las monarquías europeas, donde tendieron a establecer frente al rey una representación nacional y jueces independientes. La diversidad de las tradiciones y de los contextos nacionales lleva consigo una diversidad paralela en los sistemas políticos occidentales.

Todos disponen de unos mismos elementos básicos fundamentales: representación popular basada en elecciones libres, separación de poderes que garantiza un control del gobierno por el Parlamento, jerarquía de normas jurídicas basada en el principio de legalidad. Estas instituciones tienen el mismo fin: impedir que el poder político sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades de los ciudadanos.

Las instituciones liberales establecen de esta forma un poder político relativamente débil. Esto concede a los ciudadanos un mayor margen de libertad que es, ciertamente, la ventaja esencial de los regímenes occidentales. Esto hace también que el poder político sea más vulnerable a la presión de los poderes económicos, que no están organizados de manera democrática.

La elección es el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la herencia, a la cooptación o a la conquista violenta, que son medios autocráticos. La teoría liberal de la representación y de la elección tiene muchos matices y a veces conduce a restringir el sufragio. Este desarrollo de la elección ha creado instituciones que desempeñan un papel de mediadores entre los elegidos y los electores: los partidos políticos.¹⁰⁵

5.1 CARÁCTER REPRESENTATIVO PLURAL.

Las elecciones competitivas, donde los ciudadanos eligen entre varios candidatos, son la piedra angular de las democracias liberales. Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás salvo que haya sido elegido por ellos para hacerlo.

Las elecciones libres definidas de esta manera parecieron peligrosas en ciertas épocas a los mismos que querían establecer la democracia liberal. Se inventaron algunas ingeniosas teorías de la representación popular para limitar el alcance de las elecciones. El papel de las

¹⁰⁵ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, pp. 112-113.

elecciones está limitado en todos los regímenes occidentales, ya sea porque se permita la intervención directa del pueblo por procedimientos de democracia directa, ya porque ciertos elementos del poder sean investidos sin elección.

La teoría de la representación popular se desarrolló solamente a partir de los siglos XVII y XVIII. Las democracias antiguas eran democracias directas que tendían a la participación de todos los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Sin embargo, la democracia directa encuentra una imposibilidad material en las naciones modernas. La elección de los gobernantes por los gobernados se ha impuesto como una necesidad.

Se ha considerado que el elegido era el representante del elector, inspirándose en la noción jurídica de representación de derecho privado, es decir, en la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda. Pero la noción de representación

política en derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado.¹⁰⁶

Hay dos tesis que se enfrentan al respecto, dos tesis de consecuencias muy diferentes en lo que se refiere al ejercicio del derecho de sufragio. Conciernen al fundamento mismo de la teoría democrática, pues en el Estado, pues se trata de saber a quién pertenece el poder supremo en el Estado, el poder del que provienen todos los demás, es decir, “la soberanía”: la *teoría de la representación fraccionada* y la *teoría de la representación nacional*. Éstas se explican a continuación.

Duverger afirma que a Jean Jacques Rousseau se le vincula a la tendencia de la “*representación fraccionada*”. Para este último, la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular. Esta doctrina de Rousseau, según el autor citado, se llama tradicionalmente teoría de la “soberanía fraccionada”. Tiene como resultado una representación igualmente fraccionada; cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 114-115.

Concluye Duverger afirmando que esta teoría es muy democrática, pues conduce primero al sufragio universal, conduce después a la teoría del “*electorado-derecho*”, según el cual el voto es para cada ciudadano un derecho que le pertenece como detentador de una parcela de soberanía, de la cual nadie puede privarle; conduce también a la teoría del mandato imperativo, en la cual el elegido está atado por la voluntad del elector y que por todas estas razones, la teoría de Rousseau ha sido descartada durante mucho tiempo en beneficio de la teoría de la soberanía nacional.

Sin embargo, es menester dar cuenta que Jean Jacques Rousseau no fue un partidario de la representación popular. En el Capítulo XV del Libro III de “*El Contrato Social*”, Rousseau afirmó que: “...*tan pronto como el servicio público deja de constituir el principal cuidado de los ciudadanos, prefiriendo prestar sus bolsas a sus personas, el Estado está próximo a su ruina. Si tienen que asistir a la asamblea, nombran diputados que los reemplacen, pues a fuerza de pereza y dinero, tienen representantes para vender la patria...*”¹⁰⁷

¹⁰⁷ ROUSSEAU, Jean Jacques, *op. cit.*, p. 50.

Asimismo, asentó que la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; pues consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una u otra. Los diputados del pueblo, no son no pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente, ya que toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. Acotó que la idea de los representantes es moderna y nos viene del gobierno feudal y que así tan pronto como un pueblo se da representantes deja de ser libre y de ser pueblo.¹⁰⁸

En nuestra época, las democracias occidentales se basan de hecho en la teoría de la soberanía fraccionada. Sin embargo, el desarrollo de los partidos políticos conduce también a transformar la representación hacia un sentido colectivo, muy diferente del concepto de representación fraccionada.¹⁰⁹

Por otra parte, durante la Revolución francesa, la Asamblea constituyente inventó otra teoría de la representación, fundada en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 52.

¹⁰⁹ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 116.

la “Nación”, es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen.

La teoría de la “soberanía nacional” respondía exactamente a los deseos de la burguesía liberal, que deseaba, al mismo tiempo, fundamentar el poder en la elección y la representación para descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas el poder. La idea de soberanía nacional permitía resolver esta contradicción.

Si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye a éstos solamente como órganos encargados de designar a los representantes de la nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho. Puesto que ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral sólo a aquellos que considere más dignos o aptos.

La noción de “electorado-función” sólo es la primera consecuencia de la teoría de la soberanía nacional. El carácter colectivo del mandante –la Nación- tiene también como corolario el carácter colectivo del

mandatario: un diputado no representa a sus electores y a su circunscripción, sino que el conjunto de diputados representa a toda la nación. Por otra parte si el mandato de representación lo concede la nación, colectividad que no puede expresarse por sí misma, los diputados son la única expresión posible de la voluntad nacional: ejercen un “mandato representativo”, que, en la práctica, conduce a la soberanía parlamentaria.¹¹⁰

Algunos parlamentos, en sus orígenes, no eran sino una mera personificación de los grupos de interés dominantes: mercaderes, artesanos, banqueros, soldados etc. Por eso, algunos teóricos no es una paradoja que esos mismos órganos parlamentarios, hoy día, tengan dificultades para enfrentar cuestiones propiamente sectoriales, además de poca capacidad para representar genuinamente a la gran variedad de grupos de interés que componen la sociedad actual.

La razón que se aduce es que estos órganos deliberativos nacionales no cuentan con instrumentos adecuados para tomar decisiones sobre asuntos complejos que la economía globalizada está planteando para

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 117-118.

la agenda nacional, y menos aún para encararlos a la velocidad que el mundo moderno requiere.

Es por lo anterior que ha surgido un reciente modelo teórico de representación que busca hacer frente a esta necesidad de representar adecuadamente a los grupos de interés, sobre todo los que están íntimamente vinculados a la actividad económica: “*la representación funcional*”¹¹¹.

La postulación de este modelo arguye que en esta sociedad cada vez más compleja, la economía se ha vuelto un factor determinante en el actuar político, volviéndose imperioso contar con mecanismos adecuados para dar expresión política a todas aquellas demandas *sectoriales*, que están más relacionadas con “lo que se hace”, que las demandas *territoriales*, afines al lugar “donde se vive”.¹¹²

5.2 LEGITIMACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRÁTICA.

¹¹¹ Cfr. PROSS, PAUL, “*Group Politics and Public Policy*”, Oxford University Press, Toronto, 1992, pp. 244-270.

¹¹² ELÍAS GALAVIZ, Efrén, “*El cabildeo legislativo y su regulación*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2006, pp. 15-17.

En cuanto a la legitimación política, es imprescindible referir que las concepciones del mandato imperativo y del mandato representativo corresponden a cada una de las dos concepciones precedentes de la soberanía popular y de la representación política.

El mandato imperativo corresponde a la soberanía y a la representación fraccionada. Traslada exactamente al derecho público el concepto del mandato de derecho privado. La designación de los parlamentarios es un mandato dado por el elector a los elegidos para actuar en lugar suyo.

En la teoría rousseauiana, el mandato imperativo no implica solamente que el elegido deba ajustarse a las instrucciones de sus electores, sino que éstos dispongan también de una sanción si el elegido no cumple su mandato: es el “Principio de Revocabilidad” de los elegidos. Refiere Duverger que en Europa, algunos partidos políticos obligan a sus candidatos a firmar una dimisión con la fecha en blanco, que el partido utiliza si el elegido no le es fiel.¹¹³

¹¹³ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 118.

En la práctica, todo esto no resulta muy satisfactorio. Además el Principio de la Revocabilidad de los elegidos rara vez se aplica en los regímenes occidentales.

Por su parte, respecto al mandato representativo, cabe destacar que si el conjunto de los parlamentarios representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Ésta, al ser un colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así, los parlamentarios son libres en cuanto a sus actos y decisiones, que son expresión de la nación.

La restricción del derecho de sufragio por la teoría del electorado-función constituía una primera pantalla protectora. La teoría del mandato representativo y de la soberanía parlamentaria constituía una segunda protección: ponía el poder político en manos de una oligarquía de diputados.

La teoría de la soberanía parlamentaria ha conocido gran popularidad porque primero el Parlamento se opuso a gobiernos monárquicos o

aristocráticos, y porque más tarde desempeñó el papel de control popular sobre las decisiones gubernamentales.¹¹⁴

Por otra parte, respecto a la legitimación democrática, es menester referir primeramente que se llama “democracia representativa” al sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes. Se ha dicho que la representación política es la base de las instituciones occidentales. En la práctica, sin embargo, los regímenes políticos liberales no descansan únicamente en ella. Algunos dejan cierto lugar a la intervención directa de los ciudadanos en la vida política.

Se distinguen tradicionalmente dos modos de intervención directa de los ciudadanos en la vida política: las asambleas generales de ciudadanos, que toman por sí mismas las decisiones, constituyendo la “democracia directa” en el sentido tradicional del término, y la participación de los ciudadanos en una decisión elaborada por sus representantes, que se llama “democracia semi-directa”.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 119.

Actualmente, la democracia directa se emplean muy rara vez. Corresponden a las democracias antiguas, en que las decisiones las tomaba la asamblea general de ciudadanos. Rousseau veía en ella la única democracia verdadera porque pensaba que los representantes tienden a situarse en el lugar de los representados y que, por lo tanto, la representación conduce a una alienación de la voluntad popular. Pero de hecho, la democracia directa sólo puede funcionar en países muy pequeños donde todo el pueblo puede reunirse. Por otra parte es necesario que los problemas a resolver sean bastante simples para que todos los ciudadanos puedan hacerlo directamente.¹¹⁵

En cambio, las democracias semi-directas consisten en una especie de colaboración de los ciudadanos y de sus representantes. A este respecto pueden emplearse dos grandes tipos de procedimientos. Los ciudadanos pueden intervenir primero para asegurarse de una cuestión: es la “iniciativa popular”. Prácticamente, se realiza por el depósito de un proyecto de reforma por vía de petición, firmado por un cierto número de ciudadanos. Después de esta petición, si los gobernantes se niegan a dar continuación al proyecto, tiene lugar un voto popular: si la mayoría

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 124.

de los ciudadanos adopta el proyecto, los gobernantes están obligados a aplicarlo.

Los ciudadanos pueden también intervenir acerca de una decisión tomada o preparada por sus representantes. El procedimiento más corriente es el del “referéndum”. Los representantes (Parlamento o Gobierno) preparan un texto, sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal. Si lo aceptan, el texto se convierte en ley; si lo rechazan, el texto no se aplica. A veces el sistema tiene variantes.

El referéndum es el más empleado de los procedimientos de la democracia semidirecta. Pero, por otra parte, se le ha reprochado al referéndum que tiene resultados conservadores.¹¹⁶

5.3 CARÁCTER AUTÓNOMO NOMOGENÉTICO.

Para que el Parlamento pueda hacer contrapeso al Gobierno eficazmente, y que el conjunto esté equilibrado, es necesario que el

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 125.

Parlamento sea independiente en el ejercicio de sus poderes y que a la vez éstos sean bastante importantes.¹¹⁷

Duverger distingue, al menos, dos ámbitos de independencia del Parlamento que son: la independencia de los miembros del Parlamento y la independencia en el funcionamiento del Parlamento.

El primer elemento de independencia del Parlamento estriba en la forma de reclutamiento y en el estatuto de sus miembros. Siendo el órgano esencial del equilibrio entre los poderes, también es el órgano esencial de la representación; pero en el régimen presidencial o semipresidencial es sólo una de sus expresiones.

El hecho de que los parlamentarios sean elegidos les atribuye una gran independencia frente al Gobierno en dos aspectos. Primero, no dependen de él ni para su investidura ni para su revocación, excepto en la disolución, que constituye un caso de revocación colectiva. Para llegar a ser y continuar siendo parlamentario, basta obtener y conservar la confianza de los electores de una circunscripción. En segundo lugar la elección atribuye a los parlamentarios un gran prestigio en un régimen

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 179-180.

político basado en la soberanía del pueblo. Cuanto más directa es la representación, más válidamente el representante puede pretender que encarna la voluntad de los ciudadanos.

Por otra parte, el estatuto personal de los parlamentarios asegura su independencia frente al Gobierno. Gracias al sistema de “inmunidades parlamentarias”, que son inmunidades de jurisdicción, están protegidos contra las persecuciones judiciales que el gobierno pudiera ejercer contra ellos. La primera, llamada “irresponsabilidad”, pone a los parlamentarios a cubierto de toda persecución por actos realizados en el cumplimiento de su mandato: discursos, opiniones, votos, etc. Para los actos realizados fuera del ejercicio de sus funciones, es decir, para infracciones penales de derecho común, los parlamentarios se benefician de la “inviolabilidad”: su objetivo es evitar que el gobierno realice persecuciones injustificadas contra sus adversarios, para impedirles tomar parte en los debates.

Para impedir que el Gobierno pueda corromper a los parlamentarios concediéndoles puestos ventajosos existe generalmente una incompatibilidad entre el mandato y la función pública. Al mismo tiempo, los parlamentarios reciben una “indemnización” bastante alta, a fin de

protegerlos de tentaciones financieras y de que puedan consagrarse totalmente a sus funciones: si las funciones parlamentarias fueran gratuitas, sólo la gente rica, o algunos pagados por ellos, podrían ejercerlas.¹¹⁸

El segundo elemento de independencia del Parlamento radica en otras instituciones que permiten al Parlamento funcionar de una manera independiente como lo son:

1. Las sesiones parlamentarias. Primero los Gobiernos intentaron ser los únicos titulares del derecho a convocar el Parlamento: de esta manera podían reducir su influencia convocándolo lo menos posible. La evolución consistió en dar a los mismos parlamentarios la decisión de este tema y ahora el Parlamento es dueño de reunirse cuando quiera.

Se llama “reunión” el periodo de tiempo durante el cual una asamblea parlamentaria puede reunirse, es decir, tener sus “sesiones”. La asamblea es siempre dueña de sus sesiones.

2. Los órganos interiores del Parlamento. El trabajo parlamentario precisa la creación de ciertos órganos interiores: la mesa que asegura

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 181-182.

el desarrollo y la disciplina de los debates, las comisiones que preparan las cuestiones debatidas, etc. Si estos órganos reciben su estatuto del Gobierno, y si sus miembros son nombrados por él, este adquiere una influencia considerable sobre el Parlamento; por esto, todos los órganos interiores del Parlamento son constituidos por él mismo, que también nombra a sus miembros. De esta manera, cada asamblea vota su régimen interior, que define su organización.

3. Los debates y los votos. Para que los debates parlamentarios sean independientes, es necesario que el Parlamento tenga el dominio de su orden del día, que sus miembros tengan el derecho de iniciativa y de reforma de los textos que discuten y que los votos sean libres.

El “orden del día” es el programa de los debates del Parlamento. Si es fijado por el gobierno, éste podría evitar todos los debates que le molesten e impedir que se discutan y voten las leyes que le gustan.

El mismo Parlamento organiza sus debates y decide la clausura de ellos con excepción de ciertos plazos impuestos por razones de eficiencia.

Entonces se pasa a la votación.

4. El alcance de la decisión parlamentaria. Para que el Parlamento sea independiente es necesario que la decisión tomada por él sea una verdadera decisión y que el Gobierno no pueda paralizar su efecto. En una primera fase de evolución, se admitía que el monarca pudiese negarse a firmar la ley. Se necesitaba que le diera su sanción para que se aplicara. Si negaba esta sanción, la decisión del Parlamento quedaba paralizada definitivamente. Más tarde desapareció para dejar paso a la promulgación obligatoria, en que la firma del Jefe de Estado, sólo es un testimonio de la validez del voto parlamentario.¹¹⁹

6.- PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO.

La “iniciativa” es el derecho de depositar un texto –de ley, de presupuesto, de resolución, etc.- para que sea discutido y votado en el Parlamento. La “enmienda” es el derecho de pedir modificaciones en los textos propuestos de esta manera.¹²⁰

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 182-185.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 184.

6.1 DELIBERACIÓN.

La deliberación, referida como la “*acción y efecto de deliberar*”, entendiéndose por éste último término “*considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos*”¹²¹, tiene lugar en el debate parlamentario.

El debate parlamentario está sujeto a reglas en todos los Congresos. El debate es la parte fundamental de las sesiones en los Congresos, sus reglas pretenden evitar la monopolización de la participación en las Cámaras y ofrecer la riqueza argumentativa y diversidad de perspectivas sobre los dictámenes y puntos a resolver y a someter a votación. Las reglas del derecho parlamentario en general sobre el debate se enuncian de la siguiente manera:

1. Cada miembro de un Congreso tiene derecho a hablar una vez por lo menos y a participar en el debate. Una vez efectuada la votación y cerrado el debate, éste no puede reabrirse a menos que haya acuerdo expreso de la Asamblea.

¹²¹ “*Deliberar*”, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “*Diccionario de la Lengua Española*”, Ed. Espasa-Calpe, S.A. de C.V., 19ª ed., Madrid, 1970, T. II, p. 431.

2. Sólo puede haber una segunda participación en el mismo debate por el mismo integrante del Congreso, si los que quieran hablar por primera vez ya lo han hecho; pero existe el derecho de preferencia entre los que van a hablar por primera vez sobre los que quieren intervenir por segunda ocasión.

3. Nadie puede hablar por tercera ocasión si alguien tiene alguna objeción contra esa intervención.

4. El tiempo límite es de diez minutos para cada intervención; sin embargo, puede prorrogarse a menos que alguien lo objete y que la asamblea expresamente vote por no prorrogar el tiempo.

5. Todas las mociones, resoluciones y reportes están sujetos a límites de tiempo.

Una vez presentado un dictamen, el debate se desarrolla con la inscripción de oradores en pro y en contra, primero proceden las razones en pro para apoyar el dictamen, que generalmente son expuestas por algún integrante de la comisión dictaminadora; posteriormente, un orador en contra del dictamen. La inscripción es generalmente reducida a tres oradores para apoyar y otro igual número

para atacar el debate. Con autorización del Congreso puede ampliarse el número de oradores. El presidente de la mesa directiva del Congreso respectivo es el presidente de debates de la sesión y quien tiene que marcar la pauta del debate y vigilar por el cumplimiento de las reglas del debate. Por su carácter, el presidente está excluido de participar en el debate a menos que se permita que deje de presidir la sesión para participar en el mismo.¹²²

En la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas.

Una de las principales funciones de los parlamentarios, es la de elaborar las leyes que regirán a la nación. En la organización política actual, se acentúa el hecho de que, la preparación de los proyectos de ley o decreto son encomendados a cuerpos técnicos especializados; pero únicamente corresponde a los legisladores la discusión de dichos proyectos, con independencia del análisis de su contenido. Es el debate,

¹²² “*Debate Parlamentario*”, BERLÍN VALENZUELA, Francisco et al (Coords.), “*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p.232.

el que puede determinar e ilustrar a la nación sobre la conveniencia, el rechazo, aprobación o modificación de los proyectos propuestos.

En los regímenes pluripartidistas es indudable que el procedimiento de elección popular, hace que el debate cobre mayor significación, porque es precisamente en las discusiones, donde se muestran los diversos criterios que imperan en la sociedad.

Cualquiera que sea la reglamentación del procedimiento parlamentario, se organiza de acuerdo con las etapas siguientes:

Previo a la sesión se efectúa la preparación de la sesión, la cual se compone principalmente por la orden del día.

Durante la sesión se lleva a cabo la admisión a trámite y calificación de solicitud o petición, posteriormente tiene lugar la etapa de debate que comprende la integración de la lista de oradores y la intervención en tribuna, se concluye con la votación en sus fases: integrativa, constitutiva y proclamación de resultados.

Aplicado lo anterior a la discusión de proyectos en materia parlamentaria, la acepción más indicada es la que alude al examen atento de un asunto entre varias personas que en conjunto integran un

parlamento o cuerpo legislativo. Es sabido que una de las principales funciones de esta institución política es la deliberativa, la cual debe consistir, según nuestro criterio, en pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuentes de un asunto de carácter político, social, económico, financiero, o de otra índole, para tomar una decisión en el seno de una asamblea parlamentaria, lo que implica una suma de conocimientos, y acendrado sentido del deber, para poder determinar el sentido de una votación.

La discusión de un proyecto de ley, forma parte del procedimiento legislativo y requiere del análisis detallado de los legisladores de los diversos partidos, representados en una asamblea. Implica generalmente un debate en las sesiones plenarias, después de que ha sido discutido en las comisiones relativas a la materia implicada, para que en caso de ser modificado y aprobado, se continúe con dicho procedimiento para llegar a su publicación en los órganos oficiales, a fin de que el pueblo se entere de su contenido y proceda a su cumplimiento.

El camino que recorre un proyecto de ley suele ser distinto en los diversos países, pues el procedimiento está determinado por la naturaleza de sus regímenes políticos, que pueden ser parlamentarios

o presidencialistas; por la estructura unicameral o bicameral de sus órganos legislativos y por las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto último es particularmente importante, porque si se conserva un adecuado equilibrio entre los poderes, en el que haya respeto recíproco a las funciones que ambos desarrollan, la discusión de los proyectos de ley se lleva al cabo con una más amplia autonomía e independencia, en beneficio de la población.¹²³

6.2 DECISIÓN MAYORITARIA.

La teoría del proceso democrático sostiene la aplicación exclusiva del principio de la mayoría. Autores contemporáneos, tanto entre los que abogan por la democracia como entre quienes la critican, suelen afirmar que ella significa o implica la norma de la mayoría. El apoyo de una mayoría tendría que ser necesario para sancionar una ley; pero, de ordinario, los que defienden la norma de la mayoría tienen presente un

¹²³ “*Discusión de proyectos de ley o decreto*”, BERLÍN VALENZUELA, Francisco et al (Coords.), “*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp.264-266.

sentido más completo o cabal de ésta, según el cual dicho apoyo no sólo es necesario sino suficiente para la sanción de leyes.¹²⁴

De acuerdo a Robert A. Dahl, otrora catedrático de la Universidad de Yale, la norma de la mayoría maximiza la cantidad de individuos que pueden ejercer la autodeterminación en las decisiones colectivas. Si están dados los límites de un determinado sistema político, la composición de su *demos* y la necesidad de adoptar en alguna cuestión una decisión colectiva, el principio cabal de la norma de la mayoría asegura que el mayor número posible de ciudadanos viva regido por leyes que ellos mismos han escogido. Pues, si no es una mayoría la que adopta una ley, el número de los que la han sancionado necesariamente será menor que el número de los que optarían por la alternativa.¹²⁵

En este sentido, afirma que la norma decisoria tomada por la mayoría es aquella que satisfaga los siguientes cuatro criterios¹²⁶: concluyente, neutral con respecto a los ciudadanos, neutral con respecto a los problemas y útil; es decir, que una decisión debe adoptarse si son más

¹²⁴ DAHL, Robert A., “*La democracia y sus críticos*”, trad. Leandro Wolfson, Paidós, Barcelona, 1992, p.163.

¹²⁵ *Ibidem*, p.166.

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 170 y 172.

los que se benefician que los que se perjudican con ella, y no debe adoptarse si son más lo que se perjudican que los que se benefician.¹²⁷

Por lo tanto, si las opciones son sólo dos, la norma es perfectamente clara: deberá adoptarse la apoyada por el mayor número de votantes. El caso más simple se presenta si una opción es colocada en primer término por la *mayoría absoluta* de los votantes, ya que, por su puesto, en este caso debe ser la adoptada.¹²⁸

A su vez, otra posible solución sería interpretar que el principio de la mayoría exige adoptar la alternativa preferida por el mayor número de votantes, o sea, por la mayoría relativa.¹²⁹

6.3 ACUERDO Y CONSENSO.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política, el término '*acuerdo*' indica *las normas que se establecen conforme a las prácticas vigentes de procedimiento dentro del Parlamento*. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos

¹²⁷ Una adaptación del óptimo o eficiencia de Pareto, tesis del economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto.

¹²⁸ *Ibidem*, p.174.

¹²⁹ *Ibidem*, p.176.

imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones. En Estados Unidos, los acuerdos constituyen una práctica normal para la resolución y el desahogo de las iniciativas en el Congreso.

Dos figuras importantes en esta materia son: el *Calendario de Acuerdos*, donde los legisladores pueden incluir aquellas iniciativas que no se consideren controvertidas; y los *Acuerdos Unánimes*, propuestas que permiten hacer expedito el debate de una iniciativa y pueden presentarse, generalmente por el líder de la mayoría, antes o durante la marcha de los trabajos.

Existen por otra parte, *acuerdos no formales*, que atienden a objetivos un tanto más generales que los procedimientos. De hecho, los parlamentarios procuran establecer puntos de concordancia con sus colegas, sobre asuntos que se esperan serán susceptibles de provocar fricciones que podrían desembocar en proyectos abortados o que se desviarían de su intención original. Es así, como al margen de los trabajos que se desarrollan en los recintos parlamentarios, se cultivan alianzas y se generan compromisos partidarios.

La búsqueda de acuerdos o del consenso es lo que caracterizó justamente el liderato (1977) del Senador demócrata Robert C. Byrd, de Virginia Occidental de los Estados Unidos, quien asumiendo un papel de embajador, sondeaba la opinión de los miembros del Senado, no para forzar su apoyo sobre alguna medida, sino en sus propias palabras: *"Hablo con los senadores, me reúno con ellos e intento estimular el consenso sobre la posición del partido en aquellos asuntos donde hace falta..."*, y explicaba *"...al lograr primero un consenso, es más probable que los senadores apoyen al liderato"*.¹³⁰

6.4 EL CONTROL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS NO LEGISLATIVOS.

Para que el Parlamento pueda servir de contrapeso al Gobierno, es necesario también que posea poderes importantes. La teoría de las democracias liberales querría, incluso que el Parlamento poseyera el

¹³⁰ "Acuerdos parlamentarios", BERLÍN VALENZUELA, Francisco et al (Coords.), *"Diccionario Universal de Términos Parlamentarios"*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 29.

poder esencial y que el Gobierno se limitara a aplicar las leyes votadas por los parlamentarios. Por eso, el gobierno es calificado de Ejecutivo.

Tras el desenvolvimiento del sufragio universal, los liberales han desconfiado del Parlamento, que se convertía en la expresión de las masas populares, y se ha producido un cierto cambio de actitud: en vez de pensar únicamente en reforzar el Parlamento, se han preocupado también de que no domine al “Ejecutivo”. Prácticamente, los Parlamentos occidentales ejercen un triple poder: de delimitación, de control y de impulso.¹³¹

Respecto al poder de delimitación Duverger señala que los Parlamentos definen los marcos en cuyo interior se ejerce el poder de Gobierno. Los dos aspectos principales de este poder de delimitación son el poder legislativo y el poder presupuestario. Igualmente se liga a él la ratificación de los tratados diplomáticos.

El poder presupuestario consiste en fijar la cantidad de gastos anuales del Estado y en decidir los medios para hacerlos frente, especialmente a través del impuesto. Al votar el presupuesto, el Parlamento fija unos

¹³¹ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 185.

límites financieros a la actuación del Gobierno. El poder de ratificación de los tratados fija unos límites a la actividad diplomática del gobierno.¹³²

En segundo lugar, los Parlamentos tienen un poder de control sobre el Gobierno. Para esto pueden emplearse muchos medios. En este sentido, el poder presupuestario es poder de delimitación en lo que afecta al año próximo y poder de control en lo que afecta al anterior. Otros procedimientos técnicos están más especialmente orientados hacia el control: las preguntas y las interpelaciones, las comisiones de investigación, etc.¹³³

A nivel colectivo, el Parlamento asegura la expresión pública de las grandes olas de reivindicaciones. Los parlamentarios son una oficina de reclamación para los ciudadanos, los grupos de interés y la oposición. En este aspecto su importancia es considerable. De esta forma, el Parlamento es un lugar de debate permanente entre los ciudadanos y el gobierno, entre la oposición y la mayoría. Es la tribuna pública donde se expresan las reivindicaciones y los desacuerdos.¹³⁴

¹³² *Ibidem*, pp. 186-187.

¹³³ *Ibidem*, pp. 187-189.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 189.

B. POLÍTICAS PÚBLICAS

Sumario: 1.- Concepto y Elementos de Política Pública. 2.- Tipología de la Política Pública. 3.- Análisis de las Políticas Públicas. 3.1 Definición del problema. 3.2 Obtención del problema. 3.3 Construcción de alternativas. 3.4 Selección de criterios. 3.5 Proyección de los resultados. 3.6 Confrontación de Costos y Beneficios. 4.- Actores de las Políticas Públicas. 5.- Herramientas de las Políticas Públicas. 6.- Etapas de las Políticas Públicas. 6.1 Ubicación del problema o necesidad social. 6.2 Formulación o Diseño de la Política Pública. 6.3 Implementación o Gestión de la Política Pública. 6.4 Evaluación de la Política Pública.

1.- CONCEPTO Y ELEMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA.

Ha pasado más de medio de siglo desde la aparición de “*The Policy Sciences*”, en 1951, escrito por Daniel Lerner y Harold Lasswell. Los intentos de desarrollar de manera interdisciplinaria las ciencias de la política a partir de la premisa de la supuesta fuerza unificadora de un núcleo metodológico común han conducido más bien a la fragmentación, que a la integración de una nueva disciplina aplicada.

Una revisión del debate teórico actual muestra el conflicto entre análisis de sistemas y política, métodos cuantitativos y análisis de caso, planificadores e incrementalistas, analistas y "bomberos".¹³⁵

Esta dualidad del concepto de ciencias de política se hizo pronunciada en los años cincuenta y sesenta. Tomando un préstamo de Charles Lindblom podemos etiquetar a los dos conjuntos de premisas como "sinóptico" y "anti sinóptico". La sinopsis, que significa visión global del todo, fue condensada en el análisis de sistemas; en contraste, los académicos anti sinópticos acentuaron los límites y, de hecho, la imposibilidad del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción.

Estos dos puntos de vista extremos dieron pie a algunas de las disputas más impresionantes entre los enfoques contemporáneos del análisis de políticas. A ellos se debe, particularmente, la división entre la orientación empírico-analítica y la orientación neo pluralista del análisis de políticas.

¹³⁵ GARSON, G. David, "De la ciencia política al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *"El estudio de las políticas públicas"*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 1992, p. 149.

La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión.

La corriente anti sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión anti sinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas.¹³⁶

El éxito de los economistas fue otra fuerza más en favor de la tradición sinóptica. El punto culminante de esta tendencia fue la adopción del Sistema de Planeación y Presupuestación por Programa (PPBS, por sus siglas en inglés) durante los años de Kennedy y Johnson, años de un sustancial incremento del número de economistas en el gobierno dedicados a la elaboración de la política federal.¹³⁷

¹³⁶ *Ibidem*, p. 159.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 160.

Tras el breve recuento del nacimiento de la disciplina y sus primeras aportaciones a la democracia podemos ahora precisar qué se entiende actualmente por “políticas públicas”. Comencemos por advertir que no existe una definición única ni universalmente aceptada, sino un conjunto de ellas.

Las políticas públicas son antes que nada una forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno, pero no la única posible. Dichas decisiones y su puesta en marcha varían de país en país dependiendo principalmente del sistema político de cada nación, pero también de la tradición y cultura local, y el asunto a tratar, entre otros factores.¹³⁸

Para Meny y Thoening, una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder y legitimidad gubernamental. Comprende los actos y los “*no actos comprometidos*” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.

¹³⁸ ARELLANO GAULT, David, BLANCO, Felipe, “*Políticas públicas y democracia*”, Instituto Federal Electoral, México, 2013, p. 19.

Desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos.

En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. Al mismo tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública o implícita.

En teoría, el asunto parece relativamente simple. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

Existe hoy un consenso relativo, por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características:¹³⁹

¹³⁹ MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *“Las políticas públicas”*, Versión española de Francisco Morata, Ed. Ariel, Barcelona, 1992, pp. 89-91.

- I) Contenido
- II) Programa
- III) Orientación normativa
- IV) Factor de coerción
- V) Competencia social

Cabe referir que en el estudio de Joan Subirats, se refiere que los elementos constitutivos de una política pública son:¹⁴⁰

- a) Solución de un problema público
- b) Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público
- c) Coherencia, al menos institucional
- d) Existencia de diversas decisiones y actividades
- e) Programa de intervenciones
- f) Papel clave de los actores públicos
- g) Existencia de actos formales
- h) Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades

¹⁴⁰ SUBIRATS, Joan, *et al*, "Análisis y gestión de políticas públicas", Ed. Ariel, Barcelona, 2008, pp. 38-40.

En México, Luis Aguilar Villanueva, en su reconocido trabajo compilatorio titulado *“El estudio de las políticas públicas”*, se refiere a éstas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes”.¹⁴¹

En suma, David Arellano Gault y Felipe Blanco, definen a las políticas públicas como aquellas *“decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos.”*

Desde este enfoque, la primera conclusión inmediata es que no toda acción de gobierno es una política pública. Se trata en todo caso de un grupo particular de decisiones y acciones que poseen al menos las siguientes características:

¹⁴¹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Estudio introductorio”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *“El estudio de las políticas públicas”*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1992, p. 36

1. Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas.
2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.
3. Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.
4. Todo lo anterior, además, tiene como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados.

Algunas de las características, llamadas externas, de las políticas públicas se mencionan a continuación.

Estabilidad de las políticas. Se refiere a la capacidad de sostener políticas en el tiempo. El hecho de contar con políticas estables no implica que las políticas no puedan cambiar en lo más mínimo, sino que los cambios tienden a responder a condiciones económicas cambiantes

o al fracaso de políticas previas, en vez de deberse a cambios de administración o en el partido o coalición de gobierno.¹⁴²

Adaptabilidad de las políticas. Es la capacidad de adaptar sus políticas a las condiciones económicas cambiantes, y de cambiar las políticas cuando es claro que están fracasando.¹⁴³

Coordinación y coherencia. Las políticas públicas son el resultado de acciones tomadas por múltiples actores en el proceso de formulación de políticas. Idealmente, los diferentes agentes que actúan en el mismo ámbito político deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes.¹⁴⁴

Calidad de la implementación y del ‘enforcement’ (o aplicación efectiva). Una política podría estar muy bien diseñada, atravesar el proceso de aprobación sin modificaciones, y aun así ser completamente ineficaz si no está bien implementada y ejecutada.

¹⁴² SCARTASCINI, CARLOS et al (editores), “*El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*”, Mayol Ediciones, Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia, 2011 p.10

¹⁴³ *Ibidem*, p.11

¹⁴⁴ *Ibidem*, p.12

En un grado importante, la calidad de la implementación y del *enforcement* dependerá de la medida en que los políticos tengan incentivos y recursos para invertir en sus propias capacidades.

Orientación al interés público. Es la medida en la cual las políticas formuladas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos o tienden a canalizar beneficios privados para determinados individuos, facciones o regiones en la forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios o lagunas fiscales.¹⁴⁵

De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo las anteriores características de las políticas públicas influyen positivamente en los índices de desarrollo en que los países se interesan. Se encontró que las mejores características de las políticas públicas están correlacionadas con el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* y con la mejora de los indicadores de desarrollo humano tanto para el grupo de países latinoamericanos como para el grupo de países en desarrollo.¹⁴⁶

¹⁴⁵ *Ibidem*, p.12

¹⁴⁶ *Ibidem*, p.13

2.- TIPOLOGÍA DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

El enfoque de Theodore J. Lowi reemplaza las categorías temáticas descriptivas de los pluralistas por categorías funcionales. No hay necesidad de demostrar que este esquema de clasificación cubre todas las posibilidades de clasificación de las políticas domésticas y que es suficiente para categorizar la mayoría de las políticas y de las instancias que llevan a cabo sin importar los matices. Existen tres categorías fundamentales de políticas públicas en el esquema: *distribución*, *regulación* y *redistribución*. Estas clases son diferentes tanto histórica como funcionalmente.¹⁴⁷

Desde el punto de vista de la coerción, una política pública puede calificarse de dos maneras: por una parte, esta coerción se ejerce directa o coactivamente sobre el sujeto o, al contrario, de una manera indirecta o suave; por otra parte, esta coerción alcanza al sujeto como tal, en su comportamiento mismo, cuya autonomía limita, o al contrario se ejerce por medio de una presión sobre su entorno.

¹⁴⁷ LOWI, Theodore J., "Políticas públicas, estudios de caso y teoría práctica" en AGUILLAR VILLANUEVA, Luis F., "*La hechura de las políticas públicas*", Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1992, p. 100.

El crecimiento de ambos parámetros permite distinguir cuatro tipos de políticas públicas.¹⁴⁸

		La coerción pública se ejerce...	
		... directamente sobre el comportamiento de los afectados.	... sobre el entorno del comportamiento de los afectados.
La coerción pública es...	... indirecta, lejana	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	... directa, inmediata	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

Tipología de las políticas públicas basadas en la coerción (según Lowi)

Una política reglamentaria es una acción pública que consiste de normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados. En pocas palabras, se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se forman por decreto.¹⁴⁹ Las políticas reglamentarias, o también llamadas regulatorias, causan también impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse casi al infinito como las políticas distributivas.

Las políticas regulatorias se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo.¹⁵⁰

¹⁴⁸ MENY, Yves, THOENING, *op. cit.*, p. 99.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 99.

¹⁵⁰ LOWI, Theodore J., *op. cit.*, p. 102.

Una política distributiva es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados.¹⁵¹ Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general.¹⁵²

Una política redistributiva consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. El Estado dicta las condiciones para que las personas se puedan beneficiar de una cobertura social. Pero corresponde a quienes cumplen estas condiciones el derecho a utilizar o no esta posibilidad si lo desean.¹⁵³

Las políticas redistributivas son similares a las políticas regulatorias, en el sentido de que incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Sin embargo, existen grandes

¹⁵¹ MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 100.

¹⁵² LOWI, Theodore J., *op. cit.*, p. 102.

¹⁵³ MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 100.

diferencias respecto a la naturaleza de su impacto. Las categorías afectadas por su impacto son cercanas a las clases sociales. Son, burdamente hablando, los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado. El objetivo que persigue la política redistributiva no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma.¹⁵⁴

Una política constitutiva se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder. En este caso la coerción afecta al sujeto de manera débil e indirecta.¹⁵⁵

A largo plazo, todas las políticas gubernamentales pueden ser consideradas redistributivas, porque a lo largo del tiempo algunas personas pagan más impuestos que lo que reciben en servicios. También todas pueden considerarse regulatorias porque, a largo plazo, una decisión gubernamental sobre la utilización de recursos termina por sustituir o reducir las posibles opciones de decisión privada sobre los recursos.¹⁵⁶

¹⁵⁴ LOWI, Theodore J., *op. cit.*, p. 103.

¹⁵⁵ MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 100.

¹⁵⁶ LOWI, Theodore J., *op. cit.*, p. 101.

3.- ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

En 1971 Harold D. Lasswell publicó “*A preview of Policy Sciences*”, en la que acuñó y precisó que *las ciencias de políticas* tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en el* proceso de la política. El enfoque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas.¹⁵⁷

Knowledge of (conocimiento *del* proceso de la política) alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado y en especial, el gobierno elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas.

¹⁵⁷ LASSWELL, Harold D., “*A pre-view on Policy Science*”, American Elsevier Pub. Co., Michigan University, 1971, “*As a working definition, we say that the policy sciences are concerned with knowledge of and in the decision processes of the public and civic order*”, p. 1.

Concretamente busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado. En esta lista de cuestiones, más ilustrativa que exhaustiva, bien se plasma el objeto de conocimiento.

La empresa cognoscitiva sería exitosa si se pudiera saber la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de las políticas en un sistema o gobierno dado, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos. Es obvio que esta actividad y área de

investigación fue y es la que más despierta interés entre los politólogos, interesados en describir procesos y sucesos, y tal vez explicarlos.¹⁵⁸

Knowledge in (conocimiento *en el* proceso de la política) significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública.

Concretamente busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (cuando importan) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política.

Es una empresa de teoría normativa que, conforme a los enunciados causales de las ciencias, indica cuáles son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos. Fundamentalmente es una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores

¹⁵⁸ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Estudio introductorio", en *op. cit.*, p. 52.

instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman, frecuentemente de manera inmedatista o desordenada.

Para desempeñar la actividad normativa se emplean los métodos y resultados de las ciencias que pueden ser pertinentes en una decisión de política, así como las conclusiones alcanzadas en el estudio del funcionamiento de un determinado sistema político administrativo y en el análisis del patrón gubernamental dominante que marca la elaboración de políticas.

En la visión de Lasswell estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales, con un ojo puesto en las peripecias del proceso decisorio y el otro atento a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico mayor.¹⁵⁹

En el presente apartado se analiza la parte concerniente al *Knowledge of* (conocimiento *del* proceso de la política); en el apartado de las etapas

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 53.

de las políticas públicas se expondrá el tema de acuerdo a la perspectiva del *Knowledge in* (conocimiento en el proceso de la política).

3.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.

La primera definición del problema es un paso crucial. Ésta le da al analista:

1. Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto, y
2. Un sentido de dirección para obtener evidencia e información.¹⁶⁰

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales un problema, ya aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.

En este punto es importante clarificar el problema tal y como entró en la agenda, ¿es en realidad un problema en sí mismo, o es la manifestación

¹⁶⁰ BARDACH, Eugene, *“Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica”*, trad. de David García-Junco Machado, Miguel Ángel Porrúa, C.I.D.E., México, 1998, p. 136.

de un problema mayor? Es decir, ¿dónde comienza y dónde termina el problema?¹⁶¹

La definición del problema deberá incluir, en la medida de lo posible, una parte cuantitativa, es decir, incluir aspectos de magnitud. Si es necesario, hay que obtener información que nos permita ponderar las magnitudes relevantes. Algunas veces se deberán crear rangos, así como estimaciones puntuales.¹⁶²

De acuerdo con Roth Deubel, que propone un esquema analítico sencillo puede ayudar a cuestionar la realidad del problema en sus dimensiones más pertinentes para el análisis, la definición del problema consiste entonces en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema.

Responder a estas preguntas implica recolectar y organizar información y, eventualmente, realizar encuestas estadísticas o sondeos. Estas indagaciones permiten comprender cómo funciona el problema, facilitar la identificación de los actores implicados e investigar las lógicas de comportamiento de éstos. Además este proceso es importante para

¹⁶¹ ARELLANO GAULT, David, BLANCO, Felipe, *op. cit.*, p. 44.

¹⁶² BARDACH, Eugene, *op. cit.*, p. 20.

explicar cómo se constituye el problema y logra detectar las interacciones entre los distintos actores y elementos del problema.¹⁶³

3.2 OBTENCIÓN DEL PROBLEMA.

Ubicar con precisión un problema es de vital importancia. Para garantizar un éxito razonable es necesario trabajar con equipos interdisciplinarios y políticamente heterogéneos que defiendan posiciones encontradas y que reconstruyan el problema desde su óptica disciplinaria o sus preferencias políticas.

También es importante la localización de los grupos afectados. Se trata de ubicar a la población que será afectada por la decisión. No todos los grupos poblacionales tienen las mismas reacciones ante una decisión pública.

Uno de los elementos más importantes de la obtención del problema es el diagnóstico correcto. Frecuentemente nos encontramos ante tres líneas de temporalidad no siempre conocidas ni valoradas. Un

¹⁶³ 43. ROTH DEUBEL, André-Noël, *op. cit.*, pp. 60-61.

diagnóstico útil tiene que ponderar la incidencia de cada una de estas fuerzas; éstas son:

- Estructural
- Semiestructural
- Coyuntural

La Estructural es una línea temporal de movimiento muy lento, donde se va acumulando, históricamente, una serie de factores que tendencialmente influyen en la decisión.

La línea Semiestructural permite ubicar fenómenos de tiempo intermedio, que influyen o condicionan la forma en que se presenta o evoluciona una situación de coyuntura determinada.

La Coyuntural se genera en el tiempo. Las relaciones entre estas fuerzas con complementarias, es decir, no excluyentes.¹⁶⁴

"La presión del tiempo" en el análisis de políticas hace esencial el economizar las actividades de recolección de datos. La clave para ello es obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en

¹⁶⁴ CURZIO, Leonardo, *"Toma de decisiones"*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Orientación Metodológica no. 3, México, 1998, pp. 69-71.

"conocimiento" que, a su vez, pueda convertirse en "información" que tenga que ver con el problema previamente definido.¹⁶⁵

3.3 CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS.

Por "alternativas" Eugene Bardach conceptualiza "opciones de política", o "cursos de acción" alternativos o las diferentes "estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema".

Es importante considerar las alternativas que están proponiendo o al parecer tienen en mente los actores políticos clave y tratar de proponer alternativas que puedan ser mejores que las que en ese momento están siendo discutidas por los actores políticos claves.¹⁶⁶

En la primera aproximación al problema es conveniente incluir siempre la alternativa de "no emprender ninguna acción; dejar que las tendencias continúen su curso".

La aproximación al futuro puede hacerse con métodos cuantitativos y cualitativos. Entre los métodos cuantitativos destacan los siguientes:

¹⁶⁵ BARDACH, Eugene, *op. cit.*, p. 25.

¹⁶⁶ BARDACH, Eugene, *op. cit.*, p. 31.

- Matriz de impactos cruzados
- Insumo-producto
- Modelos de simulación
- Modelos estadísticos (regresiones, proyecciones y extrapolaciones)
- Modelos de competencia
- Modelos logísticos

Entre los cualitativos se encuentran:

- Construcción de escenarios
- Prospectiva
- Extrapolación histórica de tendencias
- Métodos de consulta a expertos

Los métodos cuantitativos arrojan luz sobre los futuros tendencias a partir de la trayectoria que podría seguir un evento si se cumplen una serie de supuestos. Su utilidad es alta, pero su eficacia es cuestionada. Su margen de error es elevado porque incorporan una serie de supuestos restrictivos que, de no cumplirse, arruinan el modelo.

En los métodos de tipo cualitativo el punto central no es el futuro tendencial sino el futuro alternativo, entre los tipos de futuro que se pueden distinguir los deseables o ideales (utopías), explorativos (ensayos revolucionarios) y los probables o dotados de viabilidad.

Los métodos cualitativos abren el ángulo de la lectura de quien toma decisiones al proponerle pensar o valorar elementos que no ha considerado en la situación actual. Es decir, potencian las capacidades de pensar, y dan un superávit de conciencia de lo que podría pasar al tomar una decisión y las implicaciones que acarrearía.¹⁶⁷

Una perspectiva final es aportada por el modelo del *public choice* o de elección pública, que trata de aplicar la teoría económica en el terreno político y se define como la economía de la toma de decisiones en los ámbitos no mercantiles, o sencillamente la aplicación de los métodos de la economía a la ciencia política.

Esta concepción refuta la idea de que los actores obran de manera altruista en la búsqueda del interés público o común. Los políticos son caracterizados como empresarios privados, de manera que el apoyo a

¹⁶⁷ CURZIO, Leonardo, *op. cit.*, pp. 72-74.

decisiones políticas o a políticas públicas encuentra su motivación y explicación en la maximización de los intereses personales.¹⁶⁸

3.4 SELECCIÓN DE CRITERIOS.

Para el argumento de cualquier política es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa. La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, mientras que la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor.¹⁶⁹

Las decisiones públicas raramente son actos aislados, se toman en un entorno socio-político cambiante en el que coexisten varias lógicas (administrativa, política, social cultural, estratégica, etc.) y múltiples actores con intereses encontrados. Además no existe la *decisión definitiva*.¹⁷⁰

Un estudio clásico realizado por Graham T. Allison, otrora catedrático de la Universidad de Harvard, en el que presenta una metodología de

¹⁶⁸ ROTH DEUBEL, André-Noël, *op. cit.*, p. 96.

¹⁶⁹ BARDACH, Eugene, *op. cit.*, p. 37.

¹⁷⁰ CURZIO, Leonardo, *op. cit.*, p. 32.

análisis de toma de decisiones centrada en el estudio sistematizado de decisiones gubernamentales en función de tres modelos:

- a) Modelo I: Actor racional unificado.
- b) Modelo II: Proceso organizacional.
- c) Modelo III: Burocrático o gubernamental.¹⁷¹

Con base en estos modelos, puede entenderse mejor el proceso de selección de criterios en el análisis de las políticas públicas.

El modelo del actor racional unificado supone que la decisión final de un gobierno va a ser siempre racional, ya que para llegar a dicha decisión, el actor, que, en este caso es el gobierno nacional, tomará en cuenta principios, alternativas y propósito, siempre en concordancia con las metas políticas que el mismo gobierno se hubiese planteado.

El gobierno buscará solucionar los problemas estratégicos de interés y seguridad nacionales a través de un equilibrio entre los costos y los beneficios, contemplando siempre los fines y objetivos estratégicos.¹⁷²

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 59.

¹⁷² *Ibidem*, p. 60

El modelo del proceso organizacional supone que el actor racional unificado (gobierno nacional), es finalmente un conglomerado de organizaciones unidas funcionalmente pero con una vida independiente. La información procesada depende de las posibilidades de cada organización, de sus reglas y procedimientos y de su importancia o influencia dentro del conglomerado de organizaciones gubernamentales.¹⁷³

El modelo de la política gubernamental o burocrática explica el comportamiento gubernamental mediante “*juegos pactados*” y no con base en resultados. Aquí los actores son jugadores que atienden no sólo las cuestiones estratégicas específicas, sino a problemas de tipo político, es decir, el estira y afloja característico de la política.

Las decisiones y acciones gubernamentales resultan de procesos políticos. Los jugadores del campo político tienen como rasgos distintivos el poder y la destreza para imponer a otros su visión de las cosas.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 61.

Para entender la lógica del modelo es preciso suponer que los jugadores tienen intereses competitivos, que sus prioridades y percepciones dependen de su posición, que les interesan los problemas inmediatos más que los problemas estratégicos y que tratan de influir en alguna etapa de la decisión, así como asegurarse que el gobierno haga lo que él percibe, aunque no fuera la mejor decisión.

En el primer modelo el beneficio de la decisión es para la nación, en el sentido más altruista; en el segundo es para la dependencia y en el tercero, las decisiones se adoptarán guiadas por intereses políticos.¹⁷⁴

Un criterio evaluativo comúnmente empleado en el análisis de políticas públicas es el de eficiencia.

El criterio de eficiencia consiste en maximizar el bienestar de las personas tal como lo interpretan los propios ciudadanos. En términos económicos, "maximizar la suma de las utilidades individuales" o "maximizar los beneficios netos". Éste es el enfoque típico del análisis de "costo-efectividad" y de "costo-beneficio".¹⁷⁵

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 63.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 39.

Por otra parte, algunos criterios son puramente prácticos y forman parte de la línea analítica.

Legalidad. Conforme a este criterio se observa principalmente que una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatutarios o de la ley común.

Aceptabilidad política. Una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad política es una combinación de dos cosas: "demasiada" oposición y/o "muy poco" apoyo.

Solidez. Ideas de política que pueden parecer muy buenas en teoría, fallan a menudo en el momento de su implementación real.

Perfectibilidad. Aun los mejores planificadores de políticas no pueden tener todos los detalles correctos para diseñar un escenario. Por consiguiente, el diseño debe permitir que los implementadores de políticas perfeccionen el diseño original.¹⁷⁶

Las mejores ideas del análisis de políticas pueden surgir si acerca uno las dos perspectivas: económica y política, por lo que se precisa ya sea

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 43-45.

de un equipo multidisciplinario o de una cabeza multidisciplinaria. El analista político cabal necesita una cabeza multidisciplinaria.

Para elegir políticas públicas y lograr que se adopten y se implanten es preciso pasar una y otra vez de lo analítico a lo político y viceversa. A menos que los analistas se resignen a observar cómo componentes esenciales de las opciones de política cuidadosamente diseñadas se abandonan para apaciguar a diferentes grupos electorales, deben profundizar su entendimiento de la parte política del juego.

Sólo el analista completo, que sabe qué compromisos puede contraer para lograr el apoyo o neutralizar a la oposición y qué sacrificios no debe aceptar a cambio de ganancias políticas insuficientes, ganará la confianza de los jugadores políticos clave y se convertirá en un miembro verdadero del equipo que elabora las políticas.¹⁷⁷

Escudriñar, finalmente, la influencia de cada uno de los actores y la eficiencia de sus estrategias para inclinar una decisión es el arte del análisis político.¹⁷⁸

¹⁷⁷ BEHN, Robert. D., "El análisis de políticas y la política", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *"El estudio de las políticas públicas"*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 1992, pp. 273-274.

¹⁷⁸ CURZIO, Leonardo, *op. cit.*, p. 64.

3.5 PROYECCIÓN DE LOS RESULTADOS.

La proyección depende de la comprensión de las relaciones causa-efecto. Estas relaciones son: primero, la estructura de los incentivos, restricciones y condiciones que conforman el (los) problema(s) de la política; y segundo, los incentivos, restricciones y condiciones que entrarán en escena cuando comience a ponerse en práctica la política.¹⁷⁹

Este paso del proceso, de acuerdo a Bardach, es el más importante. Esta instancia aportará una gran cantidad de información. Una manera conveniente de resaltar lo más relevante de toda esta información es presentarla en una matriz de resultados.

Uno de los métodos multicriterio más difundidos es el llamado *ELECTRE*, acrónimo de la frase en francés: “*elimination et choix traduisant la réalité*”, que en español significa *discriminación y elección que traduce la realidad*. Este método permite tratar de manera simultánea varios elementos sin perder la integridad de cada uno de

¹⁷⁹ BARDACH, Eugene, *op. cit.*, pp. 50-53.

ellos. Permite jerarquizar los cursos de acción posibles y seleccionar a los que reúnen los criterios de aceptabilidad.

Es un método basado en la ponderación y agregación de valores otorgados a cada uno de los criterios. Para ello se desarrolla un indicador de concordancia y otro de discordancia, que serán los que finalmente aclaren si una alternativa satisface o no los criterios de aceptabilidad. Es especialmente útil en contextos en los cuales las diferencias entre las alternativas no sean transparentes a simple vista.¹⁸⁰

3.6 CONFRONTACIÓN DE COSTOS Y BENEFICIOS.

Uno de los principios fundamentales en economía es que los recursos son escasos. Esto significa que cada que se decide utilizar un recurso de una manera, se renuncia a la oportunidad de utilizarlo de otra. En cada caso, la decisión cuesta, de hecho, la oportunidad de hacer otra cosa.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 67.

La mejor alternativa a la que se renuncia recibe el nombre de coste de oportunidad. Los costes de oportunidad de una decisión incluyen todas sus consecuencias, independientemente de que se reflejen o no en las transacciones monetarias.¹⁸¹

En política, un dilema surge cuando, al realizar una acción para lograr un objetivo se debe renunciar a otro objetivo. Los beneficios en política surgen cuando, al llevar a cabo acciones para lograr un objetivo, se consigue un objetivo adicional (intencionado o involuntario).¹⁸²

De acuerdo a lo anterior, en la confrontación de los costos que importa la implementación de una política pública, la mejor opción va a ser la que implique el menor costo de oportunidad y la que mayores beneficios reporte.

En la medida que una política pública logre lo anterior, consigue un mayor nivel de eficiencia económica; es decir un logro de los objetivos económicos de una rama, sector económico o país con el mínimo de recursos.

¹⁸¹ SAMUELSON, Paul, NORDHAUS, William D., *"Economía"*, McGraw-Hill, 18ª ed., México, 2006, pp. 134 y 135.

¹⁸² PARKIN, Michael, *"Economía"*, Pearson Educación, 8ª ed., México, 2009, p.765.

Eficiencia económica significa la maximización de los beneficios o la minimización de las pérdidas. Algunas formas en que se manifiesta dicho concepto son el aumento de la productividad, la disminución de costos, el incremento de la calidad de la producción, avances científicos etcétera.¹⁸³

El análisis de costo-beneficio es una metodología con la cual buscamos obtener eficiencia y tiene como resultado limitar los desvaríos del proceso político.¹⁸⁴

En efecto se maximizan los resultados-beneficios totales al concentrar los insumos donde las ganancias marginales sean mayores. En contraste, con un interés en la distribución y el insumo como medida de los beneficios, el político prefiere dispersar los recursos ampliamente. La distribución de los insumos-beneficios puede ser maximizada al asignarlos donde no hay ninguno. Esto resulta en lo que Schulze llama "*el intercambio funcional de favores políticos*".¹⁸⁵

¹⁸³ "Eficiencia económica", ZORRILLA ARENA, Santiago, SILVESTRE MENDEZ, José, "Diccionario de Economía", Aguilar, León y Cal editores S.A. de C.V., México, 1989, p. 57.

¹⁸⁴ BEHN, Robert. D., *op. cit.*, p. 259.

¹⁸⁵ SCHULZE, Charles L. "The politics and economics of public spending", citado en BEHN, Robert. D., "El análisis de políticas y la política", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "El estudio de las políticas públicas", Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 1992, p. 252

4.- ACTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

En el juego de la política pública hay dos jugadores principales: los analistas y los políticos. Graham T. Allison en *"The essence of decision"*, sugiere considerar la toma de decisiones en política como un juego en el que cada uno de los jugadores juega una posición distinta, más que como una representación teatral en la que cada actor tiene un papel fijo.¹⁸⁶

A los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y de que se proceda con especial atención al jerarquizar los diversos objetivos en competencia. Los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos. Con fe en sus técnicas, los analistas derivan sus conclusiones de modelos matemáticos abstractos.

¹⁸⁶ ALLISON, Graham T., "The essence of decisión", citado en BEHN, Robert. D., "El análisis de políticas y la política", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *"El estudio de las políticas públicas"*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 1992, p. 239.

En contraste, a los políticos interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados. Con fe en el proceso político, los políticos basan sus recomendaciones en la fuerza de las posiciones de sus electores.¹⁸⁷

La racionalidad económica y la racionalidad política frecuentemente entran en conflicto y la naturaleza de este conflicto afecta de tal manera la práctica del análisis político que no puede ignorarse.¹⁸⁸

El criterio del analista para la selección de políticas es la eficiencia económica agregada. La mejor política es la que arroja mayores beneficios netos. La suma de todos los beneficios y la resta de todos los costos proporcionan al analista la medida del interés público.¹⁸⁹

En contraste, el político se interesa más en la distribución. No son los ciudadanos individuales, sino las comunidades organizadas de ciudadanos las que tienen la influencia política. Como representante

¹⁸⁷ BEHN, Robert. D., *op. cit.*, p. 239.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 241.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 242.

electo o autoridad política designada, el político responde a los electores, no a la noción abstracta de beneficio público agregado, propia del analista. Al político le interesa profundamente saber en cuánto se beneficiarán sus electores y cuánto han de pagar.¹⁹⁰

En las democracias latinoamericanas, el proceso de adopción e implementación de las políticas públicas ocurre en sistemas políticos donde la variedad de actores abarca desde el presidente hasta los votantes en pequeñas comunidades rurales, e incluye a los miembros del Congreso, jueces, líderes de la opinión pública y grupos empresariales. La compleja interacción entre estos actores está influenciada por las instituciones y las prácticas políticas de cada país, ya que estas afectan a los roles e incentivos de cada uno, las características de las arenas en las cuales ellos interactúan y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran.¹⁹¹

En los sistemas democráticos, como los de América Latina, el proceso de formulación de políticas se desarrolla en escenarios en los que

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 244.

¹⁹¹ SCARTASCINI, CARLOS et al, *op. cit.*, p.3.

participan una variedad de actores políticos, o jugadores, en el lenguaje de la teoría de juegos.

En este juego, los jugadores son los actores estatales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partido, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), como también los grupos empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diferentes escenarios, los cuales pueden ser formales, como la legislatura o el gabinete, o informales, la calle y los grupos de presión, y pueden ser más o menos transparentes.¹⁹²

De acuerdo a lo anterior, el proceso de formulación de políticas puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios, o transacciones, entre actores políticos. Algunos de estos intercambios son consumados de manera instantánea, en muchos otros casos, las acciones que ocurren en el presente, se intercambian por promesas de acciones o recursos futuros.

¹⁹² *Ibidem*, p.14.

A continuación se hace una caracterización de algunos de los distintos actores que participan en el proceso de formulación de políticas públicas, particularmente enfocada en un grupo fundamental para elaborar políticas en un sistema democrático.

Es natural empezar por centrar el análisis en el papel del presidente por diferentes razones. En primer lugar, los presidentes fueron de hecho los que definieron el programa de gobierno en la mayoría de las reformas recientes emprendidas en América Latina. Segundo, las reglas de participación legislativa en la mayoría de los países latinoamericanos dotan formalmente a los presidentes de prerrogativas que los ayudan a conducir el proceso de formulación de políticas públicas. Tercero, dado que los presidentes son elegidos por ciudadanos de toda la nación, suelen tener intereses más afines a los bienes públicos nacionales que los legisladores.¹⁹³

Dado que los presidentes son elegidos por jurisdicciones nacionales, suelen tener intereses más acordes a los bienes públicos nacionales que los legisladores, que tienden a favorecer a sus jurisdicciones

¹⁹³ STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano, et al (Coords.), *“La Política de las políticas públicas”*, Ed. Planeta, Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, México, 2006, p. 28

locales. No obstante, los presidentes no siempre actúan como los planificadores sociales idealizados que se describen en los libros de texto de economía, que procuran el máximo bienestar social. Aunque se preocupen por el interés público, los presidentes, como cualquier político, también tienen ambiciones personales y políticas.

El proceso de formulación de políticas públicas de un país está influido, directa e indirectamente, por la estructura y organización de los partidos políticos. Los partidos, incluso los que no están en el poder, participan activamente en la definición y articulación de los programas de políticas y se involucran en forma efectiva en los debates sobre política pública, en ocasiones con ayuda de centros de estudios afiliados.

Los sistemas de partidos institucionalizados tienen más probabilidades de fomentar una mayor coherencia de las políticas en el tiempo y un mayor potencial de acuerdos inter-temporales. Esto se debe a que, de una elección a la siguiente, es menos probable que varíen drásticamente la identidad partidaria y la importancia política relativa de

los principales actores en la formulación de políticas en el Poder Ejecutivo y el Congreso.¹⁹⁴

Si la legislatura es un actor secundario, el Poder Ejecutivo tendrá rienda suelta para imponer los cambios de políticas que considere necesarios. Si no hay deliberación legislativa al formular las políticas o si la supervisión es débil, podrían adoptarse políticas mal concebidas en términos técnicos, poco ajustadas a las verdaderas necesidades o exigencias de los intereses organizados y de la ciudadanía, carentes de consenso y, por lo tanto, políticamente insostenibles en el tiempo, o de ejecución ineficiente o injusta.

Las legislaturas con capacidad limitada para desempeñar una función constructiva en la formulación de políticas pueden de todas maneras ser actores importantes, obstruyendo o vetando gran parte de lo que propone el Poder Ejecutivo. Esas legislaturas tienen muchos de los rasgos negativos potenciales de las legislaturas más marginales con respecto a la elaboración de políticas, pero además pueden impedir que el Poder Ejecutivo lleve adelante un programa positivo de reformas de políticas. Dada su limitada capacidad, también es poco probable que

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 31

esas legislaturas desempeñen un papel efectivo de supervisión de la implementación de políticas públicas.¹⁹⁵

El rol de la legislatura en el proceso de formulación de políticas públicas está definido por una serie de factores, entre los cuales cabe mencionar el alcance de sus potestades constitucionales en relación con el Poder Ejecutivo; el equilibrio de fuerzas partidarias en los poderes Ejecutivo y Legislativo; la estructura, la organización, los procedimientos y la capacidad técnica de la legislatura, y los objetivos de sus miembros, derivados de incentivos electorales y partidarios.¹⁹⁶

Los ministros del gabinete también promueven y defienden propuestas y decisiones específicas de política y guían el trámite de los proyectos de ley en la legislatura. Además, el gabinete es un mecanismo para crear coaliciones gubernamentales y legislativas. Los presidentes cuyos partidos carecen de una mayoría en la legislatura pueden obtener el respaldo de los miembros de otros partidos mediante nombramientos en el gabinete.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 44.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 47.

Para fomentar políticas de largo plazo y para que los ministros puedan ejecutar programas y políticas hasta su culminación, probablemente sea necesario cierto grado de estabilidad de los funcionarios en los cargos de gabinete.

La burocracia constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. Es un actor clave para alentar acuerdos intertemporales, especialmente porque juega un rol importante para llevar dichos acuerdos a la práctica. Una burocracia neutra y profesional contribuye a limitar la adopción de políticas oportunistas y fortalece la confianza de los actores en cuanto al cumplimiento pleno de los compromisos contraídos como parte de los acuerdos que se celebraron.

La debilidad de la burocracia ha contribuido a la debilidad del Poder Ejecutivo de los países de América Latina, particularmente frente a otros actores políticos y a los intereses organizados. Dicha debilidad se ha convertido en la región en una de las causas de la falta de efectividad

de las políticas de desarrollo que tienen al Estado como un actor importante.¹⁹⁷

Las autoridades subnacionales son otro actor importante en el proceso de formulación de políticas públicas.

La disposición y la capacidad de los actores políticos subnacionales para influir en la formulación de políticas en el ámbito nacional dependen de una configuración de reglas que determinan sus incentivos y sus facultades. Algunas de las reglas más notorias son el método de selección de las autoridades subnacionales, la estructura constitucional federal, el bicameralismo territorial, la sobrerrepresentación de provincias subpobladas en la legislatura, el sistema electoral y sistema de partidos, así como los mecanismos fiscales federales.¹⁹⁸

Otro actor que puede desempeñar en principio un rol importante en la formulación de políticas es el Poder Judicial. Junto con el proceso más amplio de democratización, las reformas judiciales adoptadas en los últimos dos decenios modificaron la estructura y la operación de los sistemas judiciales de la región. La posibilidad de que las cortes

¹⁹⁷ *Ídem*

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 79-80.

participen en el proceso de formulación de políticas públicas ha aumentado significativamente, lo cual se refleja en los niveles crecientes de independencia judicial.

Como resultado, en algunos países, el Poder Judicial está asumiendo un rol más activo e independiente en la adopción, la ejecución y el efectivo cumplimiento de las políticas públicas.

El número de fallos judiciales contrarios a las preferencias del Ejecutivo ha aumentado, en general, en muchos países latinoamericanos, y las decisiones de los tribunales están adquiriendo cada vez más importancia tanto en la política como en las políticas públicas.

El Poder Judicial puede asumir diferentes funciones en el proceso de formulación de políticas, las cuales pueden dividirse en cuatro categorías: jugador con poder de veto, jugador proactivo, árbitro imparcial en la interacción con otros jugadores, y representante de la sociedad.¹⁹⁹

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 87.

Las empresas generalmente son un participante clave en la formulación de políticas. De todos los grupos sociales con fuertes intereses, las empresas son los que disponen de más recursos para gastar.

La participación de las empresas puede ser organizada y colectiva o dispersa e individual, como en las redes de contactos personales. Puede ser abierta y formal, como en las asociaciones empresariales, cuyas actividades generalmente son conocidas por muchos y suelen aparecer en la prensa, o puede ser cerrada e informal, como en el caso de la corrupción.²⁰⁰

5.- HERRAMIENTAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El Estado tiene a su disposición un catálogo de instrumentos de intervención muy diversificado. Al diseñar una política pública, el Estado decide sobre el uso de uno, otro o varios de estos instrumentos para su implementación. El estudio de una política pública en función de los instrumentos jurídicos que se han previsto e implementado permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 98.

problema que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad.

En este sentido se pueden distinguir los siguientes instrumentos de intervención propuestos por el *Centre d'étude de technique et d'évaluation législatives*:²⁰¹

Instrumentos prescriptivos. Son aquellos que buscan modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización. Es el medio de acción tradicional del Estado y para su implementación es necesario prever las disposiciones de sanción y los medios administrativos de coerción que aseguren su cumplimiento.

Instrumentos incentivos. Con estos instrumentos se pretende inducir a una conducta mediante la recompensa. En esta categoría entran instrumentos de tipo financiero como los subsidios o las tasas de incitación negativa.

Instrumentos de coordinación. La multiplicación de las políticas públicas obliga a desarrollar mecanismos de coordinación entre ellas. La

²⁰¹ Citado en ROTH DEUBEL, André-Noël, "Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación", Ediciones Aurora, Colombia, 2002, pp. 44-46.

planificación y los estudios de impacto son los principales instrumentos a disposición del Estado para esta función.

Instrumentos de organización y de procedimiento. Los instrumentos de organización definen el marco en el cual se va a desarrollar el proceso de la política pública. Este marco puede ser formal o informal. Los instrumentos de procedimiento complementan los instrumentos de organización y definen el proceso formal de decisión y de administración.

Instrumentos materiales. El Estado tiene la posibilidad de proporcionar directamente los bienes y servicios, como, por ejemplo, la educación o la salud.

Instrumentos de delegación a socios. La evolución reciente del papel del Estado, particularmente en la lógica neoliberal, tiende a considerar que las instituciones públicas deben colaborar con organizaciones privadas, paraestatales o con organizaciones no gubernamentales (ONG) en la consecución de sus objetivos en términos de políticas públicas, particularmente en su ejecución.

Otro criterio de clasificación fue propuesto en el “*VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*” y consiste de lo siguiente:

Instrumentos organizativos. Parece razonable considerar, como elemento presente en la totalidad de las políticas públicas, el entramado institucional que sustentará la política concreta. Consideramos instrumentos organizativos a cualquier estructura pública o de naturaleza mixta que es creada, o modificada, para la acción política en un determinado sector o ámbito.

Hay dos grandes grupos de instrumentos organizativos: los que, dependiendo de la administración, asumen algún protagonismo en la política sectorial y los que reúnen, bajo diferentes figuras jurídicas, a distintos actores y les facilitan un marco de cooperación o acción conjunta. Las primeras son denominadas estructuras administrativas, las segundas estructuras de coordinación y cooperación.²⁰²

²⁰² VELASCO GONZÁLEZ, María, “*Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis*”, en “*VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*”, Universidad Complutense de Madrid, Valencia, 2007, p. 9.

Instrumentos programáticos. Tras los instrumentos organizativos se señala, como segundo instrumento básico en la articulación de políticas, los planes y programas elaborados para un ámbito determinado.

Un Plan es el conjunto ordenado de acciones y programas que contiene el proyecto político que, para un ámbito de acción política específico, tiene un gobierno determinado.

Un plan se convierte en el instrumento político básico que guía la acción pública en un periodo de tiempo, generalmente acotado, ya que, por su carácter programático, contiene el referente básico y las ideas dominantes sobre el asunto concreto que permitirán orientar cualquier actividad que se desarrolle durante su vigencia.

El plan tiene por objeto la totalidad del área de trabajo y conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento. Es decir, diseña las estrategias generales que orientan la política de inmigración, la política medioambiental o la política educativa, considerando el conjunto del problema.

Un programa, al igual que un plan, conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento, pero se diferencia en que se centra en un aspecto determinado del asunto objeto de la política pública.

Casi siempre, se centra en uno de los objetivos que tiene aquella. En ocasiones no resulta sencillo diferenciar entre un plan y un programa ya que los términos son utilizados por la Administración sin demasiado rigor. En el ensayo citado se propone definir los programas como una serie de actuaciones relacionadas entre sí y diseñadas por el Gobierno con el fin de generar un efecto en una faceta concreta del ámbito de trabajo.²⁰³

Instrumentos normativos o de ordenación. Siendo una de las funciones claves de los Estados la producción de las normas que regulan diferentes aspectos de las sociedades, es frecuente que las políticas públicas recurran a los instrumentos normativos como una parte fundamental de intervención en sectores o espacios concretos.

En este sentido, los instrumentos normativos se definen como cualquier

²⁰³ *Ibidem*, p. 11.

norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa. De hecho, los decisores, en cualquier política pública, han de determinar qué objetivos han de ser alcanzados recurriendo al uso de instrumentos de aplicación obligatoria y cuáles pueden serlo mediante el uso de otros instrumentos de carácter voluntario ligados a la idea de fomento o promoción.

No sólo las leyes o reglamentos son ejemplos típicos, también los estándares de cumplimiento obligatorio podrían considerarse dentro de esta categoría.²⁰⁴

Instrumentos financieros. Estos son instrumentos que impulsan un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en facilitar, apoyar o estimular ciertas actividades. Podrían englobarse dentro de la tradicional idea de fomento y considerarse como el elemento paradigmático de la categoría de Lowi de las políticas distributivas, como anteriormente se describió en la tipología de las políticas públicas.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 13.

Son instrumentos financieros los distintos estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada o del tercer sector. El instrumento financiero suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política turística. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones, etc.²⁰⁵

Instrumentos de mejora del conocimiento. La complejidad de las sociedades actuales hace que, en casi todos los ámbitos de trabajo concreto, se demande de los gobiernos un papel activo en la acumulación de conocimiento y de información y en la articulación de acciones de formación o distribución de aquel.

La práctica totalidad de políticas concretas contemplan entre sus objetivos el apoyo a la investigación básica y aplicada de diferentes fenómenos; la distribución de información, especialmente entre aquellas unidades sociales que se encuentran en posiciones más débiles, y los

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 14.

programas de formación que permita una distribución del conocimiento entre diversos actores sociales.

Consideraremos que estamos ante instrumentos de mejora y difusión de conocimientos cuando los planes o programas se centren en potenciar la I+D+I (*investigación, desarrollo e innovación*), en generar sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones o en distribuir formación sobre cuestiones relacionadas con la política pública concreta.²⁰⁶

Instrumentos de comunicación. Por último es cada vez más frecuente que los responsables públicos utilicen los medios que tienen a su alcance para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores. Las campañas de comunicación que abogan por un uso responsable del agua, como medida de la política medioambiental; la concienciación sobre los malos tratos, como eje de trabajo de la política de género; o las campañas para una alimentación sana, son buenos ejemplos de ello.²⁰⁷

²⁰⁶ *Ídem*

²⁰⁷ *Ídem*

6.- ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El estudio del proceso o ciclo de políticas es un ideal teórico construido para analizar las políticas públicas detalladamente en una serie de pasos que permiten observar su construcción y desarrollo. Se acepta generalmente que cualquier ciclo debe contener al menos tres fases: una de diseño, una de implementación y otra de evaluación.²⁰⁸

Sin embargo, no se trate de fases claramente separadas en el tiempo y en el espacio. De hecho, en la práctica, las políticas públicas suelen adoptar la forma de gerundio: van diseñándose, implementándose y evaluándose, casi siempre, al mismo tiempo.²⁰⁹

Una condición necesaria y previa a la existencia del ciclo de las políticas públicas, consiste en posicionar una situación en la agenda pública, y luego en la gubernamental, pues es la medida que implica que ésta se reconoce como un problema que amerita la atención del gobierno.

La *agenda pública* es “el conjunto de asuntos llevados al estatus de problema público, mientras que *agenda gubernamental* es el

²⁰⁸ ARELLANO GAULT, David, BLANCO, Felipe, *op. cit.*, p. 39.

²⁰⁹ MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo M., (comps.), “*Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*”, C.I.D.E, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 13.

subconjunto del primero efectivamente susceptible de atención por parte del Estado a través de políticas públicas”.²¹⁰

Existen dos tipos principales de agendas. La *agenda institucional*, que reúne los problemas que funcionalmente dependen de la competencia de una autoridad pública. La *agenda coyuntural* o *sistémica*, está constituida por problemas que no pertenecen a la competencia habitual o natural de la autoridad pública. Sin embargo, lo que caracteriza la agenda es el grado de consenso o, al contrario, de conflicto que suscita el problema considerado.²¹¹

Los problemas requieren de la formulación, consciente o no, de una argumentación que los presente exitosamente ante la opinión pública como cuestiones con implicaciones negativas que deben ser resueltas por, o con la participación del gobierno.

El reconocimiento de un problema como público puede deberse a múltiples factores como el ciclo económico, los cambios graduales en la moral pública, el papel emprendedor de los actores sociales, los

²¹⁰ CASAR, María A. y MALDONADO, Claudia, “Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política”, en MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo M., (comps.), *“Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas”*, C.I.D.E, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 212.

²¹¹ MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 115.

expertos académicos y la opinión pública, el perfil de las instituciones gubernamentales y sus miembros, entre otros.²¹²

6.1 UBICACIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD SOCIAL.

En esta etapa del ciclo de políticas se esclarece qué causas y efectos tiene el problema sobre otras cuestiones real y potencialmente problemáticas para poner en evidencia el hecho de que muchas veces lo que ingresa en la agenda pública son “problemas intermedios” o síntomas de otros problemas originales. No obstante, acotar un problema en términos de sus causas y efectos puede no ser una labor sencilla.²¹³

El punto en todo caso es que la definición del problema obliga, de nueva cuenta, a un contraste de evidencias en favor y en contra de cada una de las perspectivas, para determinar finalmente dónde inicia y hasta dónde llega en realidad el problema, cuáles son sus causas últimas, cuáles sus efectos, y cómo puede ser atendido desde cada particular

²¹² NELSON, Bárbara J., “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *“Problemas políticos y agenda de gobierno”*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 105.

²¹³ ARELLANO GAULT, David, BLANCO, Felipe, *op. cit.*, p. 44.

enfoque.²¹⁴ Básicamente esta etapa consiste el estudio de los elementos causales de una situación definida como problema público.

6.2 FORMULACIÓN O DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

Esta etapa aborda la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por *estrategia* el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que éstos enfrentarían. En suma, se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dada las condiciones del entorno.²¹⁵

La formulación, a su vez, se puede subdividir en dos fases: la del *análisis* y la de la *selección*. El *análisis (stricto sensu)*, busca las opciones y las alternativas. Anticipa y explicita las consecuencias, sus ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados. Determina si es necesario actuar o no y sus consecuencias. La característica del trabajo de análisis es un ir y venir entre la

²¹⁴ *Ibidem*, p. 46.

²¹⁵ MAY, Peter J., *op. cit.*, p. 235.

simplificación y la complejidad, ya se trate de los objetivos, las soluciones o los efectos.

La *selección* es el proceso de reducción de las opciones a una sola. Se acompaña de tensiones que ocultan divergencias normativas y utilitaristas. Compromisos, negociaciones, coaliciones, sobrentendidos, claroscuros, constituyen otras tantas alternativas generadas en el curso de este proceso. Permite la expresión de tácticas tan variadas como el recurso a los valores, la propaganda, la comunicación o el chantaje. La promoción política acompaña estrechamente la selección de una alternativa.²¹⁶

6.3 IMPLEMENTACIÓN O GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

La *implementación* designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. En esta fase el conocimiento de las organizaciones gubernamentales es por ello fundamental para incrementar las probabilidades de éxito de las políticas públicas. El éxito

²¹⁶ MAY, Peter J., *op. cit.*, p. 136.

o fracaso, a su vez, es también relativo, pues en todo caso depende de los objetivos iniciales, los parámetros y métodos de evaluación, entre otros factores.²¹⁷

La implementación o gestión de una política pública puede explicarse a partir de dos enfoques: *top down* y *bottom up*.

El enfoque *top down* postula que, una vez que la decisión ha sido tomada en el centro, aparentemente, ya se ha hecho lo esencial. El resto se reduce a un asunto de ejecución en la periferia. En condiciones normales, la ejecución es un arte menor. El hecho es que, culturalmente, se subestima el momento de la implementación. Se continúan transmitiendo representaciones de lo real que quitan importancia al papel que pueden cumplir los ejecutores.

Tres creencias estructuran más precisamente este razonamiento²¹⁸: La *primacía jerárquica de la autoridad*,²¹⁹ La *distinción entre el universo*

²¹⁷ ARELLANO GAULT, David, "El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: entendiendo a las organizaciones gubernamentales", en MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo M., (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, C.I.D.E, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 61.

²¹⁸ MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 159.

²¹⁹ La administración, que es la espina dorsal de la implementación, se parece a una pirámide jerarquizada y centralizada. La orden es suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base.

*político y el mundo administrativo*²²⁰ y la *búsqueda del principio de eficiencia*²²¹.

Para este enfoque, implementar involucra que quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad; que la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad y que el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.

Bajo esta óptica, existe una separación neta entre la concepción de una política y su ejecución: ésta es posterior a aquella que la precede. En síntesis, describe la puesta en práctica como una secuencia lineal que descende del centro hacia la periferia. El paso del centro a la periferia se traduce por la transformación de los objetivos en medios, por la

²²⁰ Hay dos esferas radicalmente distintas en la actividad pública. Una corresponde a los responsables elegidos por votación. Otra reúne a los funcionarios. Cada una procede con normas específicas.

²²¹ Existe en el seno de las organizaciones un principio fundador que ordena la buena gestión diaria: la optimización de los recursos y los resultados

sustitución de la política por la técnica, por la desaparición de los desafíos conflictivos en provecho de las racionalidades gestionarias.²²²

Inspirándose en la teoría del *public choice*, Hjern²²³ propone un enfoque *bottom up*. Partiendo de las situaciones concretas de los interesados prescribe un proceso ascendente de la ejecución, que aplica especialmente a los países de economía mixta.

Bajo esta perspectiva se postula que hay que abandonar lo que él llama “*la noble mentira de la ciencia administrativa*”, o sea, la idea de que quienes deciden controlan o a los ejecutores. El punto de partida se sitúa en la formulación concreta de la situación que incita a intervenir a una autoridad pública, para, posteriormente, tratar de definir las soluciones organizativas, a través de las cuales la situación puede verse afectado o modificado por la política pública.

Este razonamiento invertido permite determinar el punto de contacto más inmediato entre el problema y la política, en un mundo donde ni los políticos ni los decisores resuelven los problemas, sino las personas

²²² *Ibidem*, p. 160.

²²³ HJERN, B., PORTER, D., “Implementation structure: A new unit of administrative analysis”, Institute of Advanced Studies, Vienna, 1980, citado en MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, “*Las políticas públicas*”, Versión española de Francisco Morata, Ed. Ariel, Barcelona, 1992, p. 166.

más próximas al comportamiento o la situación que se pretende resolver.²²⁴

Esta fase abarca las acciones efectuadas por individuos, o grupos, públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos y no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido, o identificado, los objetivos y las metas. De igual forma, tiene lugar sólo después de que el marco jurídico ha sido promulgado y los fondos han sido asignados.²²⁵

La implementación es engañosamente sencilla, no parece implicar ninguna cuestión de fundamental importancia. Con frecuencia se considera que los problemas políticos cruciales han sido ya resueltos por las decisiones previas de los ejecutivos, legisladores y jueces.

El modelo de implementación propuesto por Van Meter y Van Horn aporta mayores posibilidades de detectar en los procesos mediante los cuales las decisiones se ponen en práctica los vínculos entre la política y su desempeño, que si sólo se relacionan superficialmente las

²²⁴ MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 167.

²²⁵ VAN METER, Donald S., VAN HORN, Carl E., "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *"La implementación de las políticas públicas"*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1993, p. 99.

variables independientes y las dependientes. Las seis variables del modelo de referencia son:²²⁶

- a) *Normas y objetivos de las políticas* ²²⁷
- b) *Recursos de la política* ²²⁸
- c) *Comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción* ²²⁹
- d) *Características de las instancias responsables de la implementación* ²³⁰
- e) *Condiciones económicas, sociales y políticas*
- f) *Actitud de los encargados de la implementación* ²³¹

²²⁶ *Ibidem*, pp. 117 - 121

²²⁷ Los indicadores de desempeño permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos. Los estándares y los objetivos están contenidos en las metas generales enunciadas en la decisión política. En ciertos casos, estas normas y objetivos aparecen claramente estipulados y son fácilmente medibles.

²²⁸ Estos recursos pueden incluir fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la implementación efectiva. Sin embargo, es evidente que los fondos, generalmente, no suelen ser suficientes.

²²⁹ Las perspectivas de una implementación efectiva aumentarán de acuerdo a la claridad con que los estándares y objetivos sean definidos y de acuerdo con la exactitud y coherencia con que sean comunicados.

²³⁰ Este componente incluye tanto los rasgos estructurales formales de las organizaciones como los atributos informales de su personal. Algunas características enunciativas, más no limitativas, que tienen efectos en la capacidad de una organización para implementar una política son la competencia y el tamaño del personal de una agencia, el grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de las agencias responsables, los recursos políticos de una agencia (como por ejemplo, el apoyo de legisladores y ejecutivos), la vitalidad de una organización, el grado de comunicación que exista en una organización, los nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de la elaboración de las políticas o de su inducción.

²³¹ Hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta.

6.4 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

La evaluación consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción. Una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor. Éste debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posible. Es el proyecto perseguido por la sociología y ciencia política con respecto a las políticas públicas.

Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es un modo de razonamiento asumido por el analista que considera la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.²³²

Este enfoque puede desglosarse en cuatro tipos de actitudes, que van de la más modesta en su objetivo hasta la más ambiciosa en su proyecto:

²³² MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 195.

1. Descriptiva²³³
2. Clínica²³⁴
3. Normativa²³⁵
4. Experimental²³⁶

La función de la evaluación actúa como un revelador de los procesos de acción, de las iniciativas y de las estructuras de poder. El carácter específico de la evaluación, se traduce en una perspectiva que podríamos llamar a posteriori o *ex post*.²³⁷ Los impactos de una política pública ya han sido generados. El análisis entra en escena para

²³³ Confecciona una lista en la que contabiliza los efectos o las variaciones entre un estado t (presente sin intervención gubernamental) y un estado t + n (posterior en el que hubo intervención gubernamental). Pretende ser exhaustivo, registra cualquier variación, y neutral, no aprecia si la amplitud que observa es fuerte o débil, no juzga si es un éxito o un fracaso, porque el objetivo no es su problema. *Ibidem*, p. 195.

²³⁴ Describe las diferencias entre la meta perseguida y la meta alcanzada efectivamente; diferencias cuyas razones explicará a través de las condiciones que han presidido la ejecución de esta política pública. Establece un diagnóstico y explica las diferencias de efectos por los fallos de la máquina durante el recorrido. *Ibidem*, p. 196.

²³⁵ Se establecen valores elegidos por el evaluador, que le servirán de referencia para medir los resultados observables. Esta sustitución puede deberse a diversas razones: los objetivos iniciales no eran claros y unívocos, el analista no comparte los objetivos de los decisores, etc. El evaluador acepta el riesgo de adoptar una posición más externa y crítica en relación con la teoría del cambio social implicada en la política pública que observa. *Ídem*

²³⁶ El experimentalista se dedica a descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido dado de una política pública y un conjunto dado de efectos sobre el terreno. Se postula la existencia de correlaciones explicables entre causas, o variables independientes (el contenido de un programa), y consecuencias, o variables dependientes (los efectos a plazo sobre la situación de la población o el estado del entorno físico). *Ídem*

²³⁷ Esta perspectiva *ex post* se distingue radicalmente de la evaluación *ex ante* o *a priori*. La última es prospectiva y se utiliza como instrumento de ayuda a las decisiones cuando compiten diversas opciones. La perspectiva *ex post* tiene lugar en la fase de formulación de la política pública.

comprender lo que ha pasado y producir el conocimiento de la realidad.

Es retrospectivo.²³⁸

Cabe afirmar que la evaluación de las políticas públicas no tiene mucho que ver con el control administrativo realizado por los cuerpos de inspección general. En este caso, el control recae sobre la regularidad de los actos emprendidos por un servicio público y no sobre su eficacia y los efectos de su acción. El control administrativo se refiere al funcionamiento interno de los servicios públicos y no a los aspectos externos o a los efectos de la acción pública sobre la sociedad.²³⁹

Son raras las políticas públicas que, desde su lanzamiento, se toman la molestia de preparar un dispositivo para recolectar datos sobre sus impactos. De ahí la necesidad para el evaluador de elaborar *a posteriori* los indicadores de efectos.

La evaluación choca con dos dificultades: una, es que el indicador elegido refleje fielmente el impacto estudiado; otra, que el impacto estudiado sea imputable a la política pública considerada, no a otra política ni a la evolución natural de las cosas.

²³⁸ MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 204.

²³⁹ *Ibidem*, p. 205.

El evaluador debe ser un experto en los problemas que trata. A fin de cuentas, la evaluación de las políticas públicas se reduce a un análisis de las diferencias imputables a una acción pública específica. El analista se sirve de planes de investigación o de experimentos, tratando la acción pública como una hipótesis de cambio del tejido social o físico.²⁴⁰ Para acotar las dimensiones del tiempo y del espacio para aislar este plan de investigación, generalmente se distinguen dos tipos de corte: El *corte longitudinal*²⁴¹ y el *corte transversal o instantáneo*.²⁴²

El corte longitudinal es el más difundido. Se ha desarrollado una abundante literatura que afina el problema de los planes de experimentación. Porque en la realidad parece muy difícil establecer cortes claros. Así sucede con el horizonte de tiempo. La búsqueda del diferencial consiste en comparar ambas poblaciones admitiendo, por lo demás, que ambas tienen idénticas características. La elección del momento no es sencilla. El evaluador corre el riesgo de encerrarse en un tiempo demasiado corto, en un marco cerrado, y establecer, como

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 208.

²⁴¹ En diversos momentos, después del comienzo de la intervención pública, en $t + 1$, $t + 2$, $t + n$, se efectúa una medición en la población. Esta medición se compara con el estado de la misma en t_0 o también en $t - 1$, es decir, antes de la intervención.

²⁴² En un solo y mismo momento, situado tras el inicio y la puesta en marcha de una intervención, se efectúa una medición en una población, o incluso en dos tipos de población. En este último caso, uno de los tipos es sometido a la intervención pública y el otro no.

única relación posible, una relación de causalidad entre la intervención pública y el efecto que observa, excluyendo cualquier otro impacto.²⁴³

La evaluación debe ser capaz de establecer la validez de los diferenciales que observa. Desde este punto de vista, un plan experimental se encuentra sometido a dos criterios:

Validez interna. Ésta existe si el analista logra disminuir la influencia que los factores ajenos a estas políticas pueden tener sobre los efectos de la política pública que considera.

Validez externa. Un plan se considera válido cuando los resultados generados por una política pueden extenderse a otras poblaciones o a otras políticas.²⁴⁴

²⁴³ *Ibidem*, p. 209.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 211.

CAPÍTULO II

DISEÑO ORGÁNICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

"EN POLÍTICA SIEMPRE HAY QUE ELEGIR ENTRE DOS MALES."

-CHRISTOPHER MORLEY-

CAPITULO II

DISEÑO ORGÁNICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Sumario: 1.- Marco jurídico de las políticas públicas en el Derecho Mexicano. 2.- Instrumentos de políticas públicas en México. 3.- Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en México. 4.- Marco jurídico del Poder Legislativo Federal mexicano. 5.- Integración y funciones del Poder Legislativo Federal mexicano. 6.- El procedimiento parlamentario del Poder Legislativo Federal mexicano.

1.- MARCO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DERECHO MEXICANO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el elemento fundamental y originario del marco jurídico de las políticas públicas en el Derecho mexicano. El texto original de la Constitución de 1917 no contempló regulación alguna sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en México. Esta Constitución, que ha sido definida como la primera de carácter social en el mundo, no

señaló ni la centralización ni la planificación de las actividades económicas y del desarrollo social en los Estados Unidos Mexicanos.

En 1983,²⁴⁵ los artículos 25 y 26 constitucionales fueron reformados para introducir un contenido normativo que estableció un nuevo Sistema de Planeación Estatal.²⁴⁶ Se asignó al Estado mexicano la rectoría del desarrollo nacional, facultándole para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general y se le atribuyó al Estado la organización de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional en aras del crecimiento de la economía.

Asimismo, se introdujo en el Derecho mexicano una Institución Jurídica denominada “Plan Nacional de Desarrollo”, al que se sujetarían obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La planeación se caracterizó democrática con en la participación de los diversos sectores sociales. Se facultó al Ejecutivo Federal para

²⁴⁵ Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983.

²⁴⁶ Los artículos 25 y 26 constitucionales de 1917 prescribían inicialmente la penalización por la violación de la correspondencia así como el libre registro de ésta y la facultad del ejército para que, en tiempos de guerra pudiera exigir alojamiento y prestaciones a los particulares.

establecer procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo, para determinar órganos responsables del proceso de planeación y bases de coordinación con gobiernos estatales y concertación con los particulares para su elaboración y ejecución.

Por último, la reforma comprendió facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.²⁴⁷

A través de las referidas adiciones a la Constitución Política se adoptaron algunos conceptos, procedimientos y metodologías de las políticas públicas en el derecho mexicano a través de la incorporación de la Planeación Nacional del Desarrollo.

A nivel de leyes federales se encontró que la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del

²⁴⁷ Adición de la fracción XIX-D al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983.

Ejecutivo de 1935,²⁴⁸ además de distribuir el despacho en el orden administrativo a cargo de cada una de las Secretarías, facultó específicamente a éstas para efectuar el estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos debía seguirse. Ninguna de las anteriores Leyes de Secretarías de Estado (1917 y 1934) estableció disposiciones normativas entorno al diseño, implementación o evaluación de políticas públicas. Este es el primer antecedente legal en el sistema jurídico mexicano que reguló, de forma limitada y efímera, el análisis de políticas públicas en la Administración Pública Federal.

Posteriormente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976,²⁴⁹ en relación a las políticas públicas, estableció la facultad del Presidente de la República para convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias de competencia concurrente de varias dependencias o entidades. Estableció que las Dependencias y Entidades conducirían sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que

²⁴⁸ Promulgada por el C. Presidente Lázaro Cárdenas del Río en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1935.

²⁴⁹ Promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

para el logro de los planes de gobierno establezca el Presidente. Ordenó establecer los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística y demás necesarios asimismo asignó el estudio, planeación y despacho de los asuntos cuya competencia estaría a cargo de las Secretarías descritas. Finalmente amplió el catálogo de materias objeto de políticas públicas²⁵⁰ y asignó a las dependencias de la Administración Pública Centralizada la formulación y conducción de las mismas.

En 1994²⁵¹ se reformó la Ley eliminando del texto legal la facultad común a todas las Secretarías de Estado consistente en el estudio y planeación de los asuntos de su competencia. Desde entonces al día de hoy, la Ley prescribe de forma ambigua el “despacho” de los asuntos. Esta reforma representó un retroceso en la legislación administrativa de las políticas públicas porque eliminó el elemento analítico del diseño y formulación de políticas públicas a cargo de la Administración Pública. Excepcionalmente la Ley señala expresamente para algunas

²⁵⁰ Incorporó la política demográfica, política monetaria y crediticia, de comercio y distribución y consumo de productos agrícolas, ganaderos y comerciales, de precios, de asentamientos humanos del país, de vivienda, urbanismo, actividad turística y actividad pesquera.

²⁵¹ Reforma al primer párrafo del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

Secretarías el estudio de algunas materias de política pública. De lo anterior se desprende que no todas las Secretarías de Estado están legalmente facultadas y obligadas a estudiar y planificar los asuntos encargados para su despacho.

Tal es el caso de la Secretaría de Educación Pública, respecto de la cual, en términos del artículo 38 de la ley en cita, la educación no está expresamente considerada como objeto de política pública. Tampoco están consideradas la ciencia, tecnología, cultura física y deporte, formación magisterial, que son asuntos encargados a su despacho.

Por otra parte, esta Secretaría no tiene facultad legal para el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas. Inclusive, la Ley General de Educación únicamente le faculta a la implementación de políticas públicas orientadas a la transversalidad de criterios²⁵² y a proponer políticas para elevar la calidad y cobertura de la educación, a partir de “tomar nota” de las evaluaciones que efectúen las autoridades²⁵³.

²⁵² Artículo 8º Ley General de Educación.

²⁵³ Artículo 72 de la Ley General de Educación.

Las posteriores reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal han adicionado materias de políticas públicas competencia de la Administración Pública Centralizada. Actualmente se comprenden las siguientes:

DEPENDENCIA	MATERIA DE POLÍTICA PÚBLICA
Secretaría de Gobernación	política interior, seguridad pública, política criminal, protección civil, migración, población y comunicación social del Gobierno Federal
Secretaría de Relaciones Exteriores	política exterior
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	planeación del desarrollo y elaborar el Plan Nacional
Secretaría de Desarrollo Social	políticas de combate efectiva a la pobreza y atención a grupos sociales desprotegidos, derechos de la niñez, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores, inclusión social y la Política General de Desarrollo
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	política nacional en materia de recursos naturales, ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental de desarrollo urbano y actividad pesquera, cambio climático y protección sobre capa de ozono
Secretaría de Energía	política energética, de restitución de reservas de hidrocarburos, geotermia y eficiencia energética de la industria eléctrica
Secretaría de Economía	políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, industrialización, distribución, consumo de productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, minería y fomento a compras de proveedores nacionales en hidrocarburos y electricidad
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	la política general de desarrollo rural, de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	política para el desarrollo del transporte y comunicaciones, telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal
Secretaría de Salud	política nacional de asistencia social, servicios médicos y salubridad general
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	política de seguridad social de la Administración Pública Federal
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	políticas públicas que armonicen el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población, regularización de propiedad agraria, desarrollo urbano, planeación habitacional, desarrollo de vivienda y aprovechamiento de ventajas productivas regionales del país
Secretaría de Turismo	política de desarrollo de la actividad turística nacional
Secretaría de Cultura	política nacional cultural
<i>*Elaboración propia a partir del contenido normativo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</i>	

Los antecedentes jurídico administrativos del proceso de planeación después de la promulgación de la Constitución de 1917, se remontan a

la Ley sobre Planeación General de la República.²⁵⁴ Primera y única en su género, estableció una concepción administrativa del proceso de planeación con el objeto de coordinar y encauzar las actividades gubernamentales para conseguir el desarrollo material y constructivo del país. Para ello estableció el “Plano Nacional de México”, un documento gráfico que expresó estudios y aspectos tendientes al desarrollo nacional. También instituyó la Comisión Nacional de Planeación²⁵⁵, cuerpo consultivo integrado por representantes técnicos; uno por cada Secretaría, Departamento de Estado y Territorios Federales, uno por la Universidad Nacional Autónoma y uno por cada una de las instituciones señaladas por la Ley.²⁵⁶

Los efectos de la Ley, en la práctica, no tuvieron la relevancia esperada. Estas circunstancias se explican por la situación coyuntural del país en los años treinta. Sin ser abrogada, la Ley no se aplicó con posterioridad; tampoco fue reglamentada. La Ley en cita fue la única que ha pretendido en el Derecho Administrativo mexicano establecer un

²⁵⁴ Promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930.

²⁵⁵ Estableció el carácter de Presidente Honorario del Presidente de la República y el cargo de Presidente Ejecutivo de dicha comisión al C. Secretario de Comunicaciones y Obras.

²⁵⁶ Entre las que destacan la Academia Nacional de Historia y Geografía, las Asociaciones Nacionales de Ingenieros, Arquitectos y Médicos, Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana, Barra de Abogados, Comisiones Nacionales, Confederaciones de sectores económicos y Sociedades científicas nacionales.

régimen jurídico integrado en torno a la adopción del proceso de planeación, considerado como un sistema administrativo.²⁵⁷

La Ley de Planeación de 1983,²⁵⁸ en relación con las políticas públicas, actualmente establece las normas y principios básicos de la Planeación Nacional del Desarrollo. En este ordenamiento legal es patente la presencia de conceptos y métodos propios del análisis de políticas públicas, siendo ejemplo de ello la propia definición de Planeación Nacional del Desarrollo²⁵⁹.

En este contexto se integró un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo como el instrumento necesario para definir objetivos, propósitos, medios, instrumentos, recursos y acciones en el tiempo y en el espacio con el fin de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo económico y social. Dentro de los aspectos esenciales que caracterizan a este sistema, se instituye el proceso mismo de planeación que tiene

²⁵⁷ VILLAGORDA LOZANO, José Manuel, "Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México" en SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, *Aspectos jurídicos de la Planeación en México*, Ed. Porrúa, México, 1981, pp. 21 y 22.

²⁵⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983.

²⁵⁹ La Ley le define en su artículo 3º como "*la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen*".

cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación. La instrumentación a su vez se realiza mediante cuatro vertientes: obligación, inducción, coordinación y concertación.²⁶⁰

La Ley contempla el deber del Ejecutivo de presentar ante el Congreso de la Unión un informe de acciones y resultados de la ejecución del Plan y el establecimiento de un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir avances de las dependencias en el logro de objetivos y metas del Plan.

Señala que las disposiciones reglamentarias de la Ley establecerán el proceso de planeación al que se sujetarán las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas. También establece que, la hoy Secretaría de la Función Pública, aportará elementos de juicio para el control y seguimiento de objetivos y prioridades de la planeación.

En México la normatividad de políticas públicas se establece principalmente en la Ley de Planeación. Podría afirmarse que ésta es la

²⁶⁰ SALINAS DE GORTARI, Carlos, "La inducción en el sistema nacional de planeación en México" en SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, *"Aspectos jurídicos de la Planeación en México"*, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 167.

Ley marco de la que derivan las normas jurídicas que contienen disposiciones relativas a instrumentos de políticas públicas.

2.- INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como instrumentos organizativos de políticas públicas, se estipula la existencia de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer su observancia, y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; además, como instrumento programático se señala al Plan Nacional de Desarrollo y como instrumento normativo se establece la rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado, así como el deber de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, los objetivos y características de la planeación, las facultades del Ejecutivo Federal y la participación del Congreso de la Unión.

La Ley de Planeación contiene como instrumentos organizativos el establecimiento del Sistema de Evaluación y Compensación por Desempeño, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y las Comisiones Intersecretariales y Subcomités Especiales. Como Instrumentos programáticos las disposiciones específicas del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, la Coordinación Federal con las Entidades Federativas y la Concertación con representaciones de grupos sociales o particulares y comunidades indígenas.

Los instrumentos normativos de esta Ley consisten en la estipulación de atribuciones y obligaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las obligaciones de las dependencias y entidades paraestatales federales, la participación y consulta de grupos sociales, organizaciones representativas y comunidades indígenas, la elaboración de programas anuales para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste derivan, la aprobación y publicación de los mismos así como su periódica revisión, la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas, el objeto de la Coordinación con los Gobiernos Estatales y de la Concertación.

La Ley de Planeación tiene instrumentos financieros de políticas públicas. El primero es la asignación de recursos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectará y calculará comprendiendo las necesidades de recursos y la utilización de crédito público para la ejecución del Plan.

Los instrumentos de mejora del conocimiento contenidos en esta Ley consisten en prescribir la participación y consulta de diversos grupos sociales, organizaciones representativas y comunidades indígenas para que la población exprese sus opiniones para la elaboración, activación y ejecución del Plan y los Programas. Las organizaciones representativas participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planificación relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular, en tanto que las comunidades indígenas participarán en la definición de programas federales que afecten el desarrollo de los pueblos y comunidades. Y como instrumento de comunicación de la Ley se tiene las disposiciones que comprenden la elaboración y rendición de informes al Congreso de la Unión por parte del Presidente y Secretarios en relación a decisiones, acciones y resultados del Plan y los Programas.

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica²⁶¹ contiene como instrumentos organizativos el Sistema Nacional de Informática Estadística y Geografía, el Consejo Consultivo Nacional, los Subsistemas Nacionales de Información, el Comité Ejecutivo de los Subsistemas, el Comité Técnico Especializado, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Registro Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Registro Estadístico Nacional, el Registro de Instituciones y Unidades Administrativas con funciones Estadísticas del Sector Público, el Inventario Nacional de Estadística del Sector Público, el Registro Nacional de Información Geográfica, el Directorio Nacional de Unidades Económicas y el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica.

Los instrumentos programáticos de esta Ley constan del Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Programa Nacional de Estadística y Geografía y el Programa Anual de Estadística y Geografía.

Los instrumentos normativos u ordenativos contenidos en esta Ley abarcan la finalidad, principios objetivos, integración, uso de la

²⁶¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008.

información, actividades estadísticas, evaluación de resultados y participación de las unidades del Estado, elaboración y elementos de los programas, el proporcionar información de interés para el Plan Nacional de Desarrollo, disposiciones orgánicas y operativas relativas al Consejo Consultivo Nacional y los Subsistemas, integración, presidencia, invitados, sesiones, y facultades del Comité Ejecutivo, naturaleza, funcionamiento, integración y funciones de los Comités Técnicos Especializados, obligaciones del Estado en relación a la producción, integración, conservación y difusión de información de interés nacional, obligaciones del Instituto en materia de capacitación y actualización de servidores públicos, protección prohibiciones, principios, divulgación y expedición de normas acerca de los datos y la información del sistema, derechos y obligaciones de los informantes del sistema, la confidencialidad y restricción de acceso a la información del sistema, procedencia y reglamentación de las inspecciones a los informantes del sistema, naturaleza jurídica, objetivo prioritario, acciones, funciones, obligaciones, facultades exclusivas, colaboración y apoyo del Instituto y disposiciones orgánicas y operativas del Instituto.

Los instrumentos de comunicación de la Ley consisten en que el Instituto presentará al Ejecutivo y al Legislativo Federal los resultados de la ejecución del Programa Anual de Información Estadística y Geográfica correspondiente al año inmediato anterior, un informe de las actividades de los Comités de los Subsistemas, y su informe anual de actividades y sobre el ejercicio del gasto correspondiente al ejercicio inmediato anterior, asimismo, cada seis años el resultado de la evaluación del Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y dar a conocer y conservar los metadatos o especificaciones concretas de la aplicación de las metodologías que se hubieren utilizado en la elaboración de la Información.

El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica²⁶², por su parte, contempla como elementos organizativos al Sistema e Identificación Nacional para Fines Estadísticos, los Comités Técnicos Consultivos, los Comités Técnicos Regionales de Estadística y de Información Geográfica y los Comités Técnicos Especiales de Estadística y de Información Geográfica; en lo

²⁶² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1982.

concerniente a los instrumentos programáticos comprende al Plan Nacional de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica.

Los instrumentos normativos del Reglamento comprenden la integración y establecimiento de normas del Sistema de Identificación, disposiciones específicas del Registro Nacional de Información Geográfica, la organización y funcionamiento de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica y disposiciones específicas de los Planes Nacional, Sectoriales, Regionales y Especiales de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica²⁶³.

En cuanto a los instrumentos de mejora de conocimiento, el Reglamento dispone la participación del Legislativo y Judicial Federal, del Distrito Federal y Entidades Federativas en el proceso de desarrollo de la estadística nacional, la elaboración de los servicios estatales en la formulación de estadística e información geográfica, las disposiciones específicas e integración de los inventarios nacionales de estadística e información geográfica.

²⁶³ Artículos 30 a 47 y 54 a 60 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

3.- DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.

La Constitución Federal, bajo la figura de la Planeación Nacional del Desarrollo, contempla el diseño de las políticas públicas en materia económica desde la esfera de actuación del Ejecutivo Federal, señalando que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. Asimismo, establece la facultad del Ejecutivo para establecer criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas. En relación a la evaluación de políticas públicas en el rubro de Desarrollo Social, se establece el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la Oficina de Presidencia para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica y determina las competencias de las Secretarías para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de la siguiente manera:

DEPENDENCIA	ETAPA DEL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA	TERMINOLOGÍA EMPLEADA POR LA LEY	MATERIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA
Secretaría de Gobernación	Implementación	<i>(conducir)</i>	política interior
	Diseño e Implementación	<i>(formular, ejecutar, dirigir y conducir)</i>	políticas de seguridad pública nacional, migratoria, de población y comunicación social
	Implementación	<i>(conducir y poner en ejecución)</i>	políticas de protección civil
	Diseño	<i>(proponer)</i>	política criminal y de prevención del delito
	Implementación	<i>(impulsar y dar seguimiento)</i>	políticas públicas que refuercen la inclusión social y la igualdad
Secretaría de Relaciones Exteriores	Implementación	<i>(conducción)</i>	política exterior
Secretaría de la Defensa Nacional	Diseño e Implementación	<i>(formular y ejecutar)</i>	planes para la defensa del país
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Diseño e Implementación	<i>(proyecta y coordina)</i>	Planeación Nacional del Desarrollo
	Diseño	<i>(elaborar)</i>	Plan Nacional de Desarrollo
	Diseño	<i>(emitir)</i>	políticas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal
	Implementación	<i>(conducir)</i>	políticas de recursos humanos, contratación y remuneración del personal, inmobiliaria de la Administración Pública Federal
	Diseño	<i>(coordinar)</i>	políticas de desarrollo de indicadores
Secretaría de Desarrollo Social	Diseño, Implementación y Evaluación	<i>(formular, conducir y evaluar)</i>	Política General de Desarrollo Social y política de fomento y desarrollo del sector social de la economía
	Diseño e Implementación	<i>(elaborar y dar seguimiento)</i>	políticas públicas de apoyo e inclusión de los jóvenes a la vida social participativa y social
	Implementación	<i>(impulsar y dar seguimiento)</i>	políticas públicas de inclusión y atención de los adultos mayores y sus derechos
	Implementación	<i>(fomentar y dar seguimiento)</i>	políticas públicas que garanticen la plenitud de los derechos de las personas con discapacidad
	Implementación	<i>(impulsar)</i>	políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Implementación	<i>(fomentar y conducir)</i>	política nacional en materia de recursos naturales, ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y actividad pesquera
	Implementación	<i>(conducir)</i>	política nacional sobre cambio climático y protección de la capa de ozono

	Diseño e Implementación	<i>(promover participación social y científica en la formulación, aplicación y vigilancia)</i>	política ambiental
Secretaría de Energía	Diseño e Implementación	<i>(establecer conducir y coordinar)</i>	política energética
	Diseño	<i>(establecer)</i>	política de restitución de reservas de hidrocarburos y geotermia
	Diseño	<i>(fijar)</i>	política de eficiencia energética de la industria eléctrica y establecimiento de nuevas centrales eléctricas
Secretaría de Economía	Implementación	<i>(fomentar, formular y conducir)</i>	políticas generales de industria, comercio exterior, abasto, precios y minera
	Diseño	<i>(establecer)</i>	política de industrialización, distribución y consumo de productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros
	Diseño e Implementación	<i>(coordinar y ejecutar)</i>	política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Diseño, Implementación y Evaluación	<i>(formular, conducir y evaluar)</i>	Política General de Desarrollo Rural
	Diseño	<i>(proponer)</i>	políticas en asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Diseño e Implementación	<i>(fomentar, elaborar y conducir)</i>	políticas de desarrollo del transporte y las comunicaciones, telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal
Secretaría de Educación Pública	no aplica	no aplica	no aplica
Secretaría de Salud	Diseño e Implementación	<i>(establecer y conducir)</i>	política nacional de asistencia social, servicios médicos y salubridad general
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Diseño e Implementación	<i>(establecer y coordinar)</i>	política de seguridad social de la Administración Pública Federal
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Diseño	<i>(impulsar la formulación)</i>	políticas públicas que armonicen el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población, la regularización de la propiedad agraria, el desarrollo urbano con criterios uniformes, la planeación habitacional y del desarrollo de vivienda, y aprovechamiento de las ventajas productivas regionales del país
Secretaría de Cultura	Diseño e Implementación	<i>(elaborar y conducir)</i>	política nacional en materia de cultura
Secretaría de Turismo	Diseño e Implementación	<i>(formular y conducir)</i>	política de desarrollo de la actividad turística nacional
<i>*Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>			

La Ley de Planeación ubica a la Planeación Nacional de Desarrollo como el instrumento normativo fundamental del derecho mexicano para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en México. A continuación se expone una descripción de los ciclos de políticas públicas contenidos en esta Ley bajo la figura del Plan Nacional de Desarrollo.

En relación al diseño del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley establece el deber de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, *tomando en cuenta* las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados. También contempla la participación y consulta de grupos sociales *interesados* para la expresión de sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Asimismo, señala la precisión de objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país y el establecimiento de lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, entre otras.

Un elemento importante a considerar en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo es que su vigencia no puede exceder del periodo constitucional que le corresponda al Presidente de la República, por lo que resultan poco o nada trascendentes las consideraciones y proyecciones de largo plazo que el mismo pueda contener.

La participación del Legislativo Federal en el diseño del Plan es limitada y marginal. Consiste en llevar a cabo un examen y opinión del mismo, una vez que el Presidente lo remita al Congreso de la Unión. La Ley de Planeación es omisa en precisar los efectos jurídicos y políticos que se desprendan de dicha examinación. De acuerdo a esta Ley la actividad del Órgano legislativo es muy constreñida y no produce consecuencias.

En cuanto a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo la Ley señala la previsión sobre los recursos que serán asignados. También establece la determinación de instrumentos y responsables de ejecución.²⁶⁴ En este sentido, la Ley Federal del Presupuesto y

²⁶⁴ Derivada de esta última disposición, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2013, el ACUERDO 01/2013 por el que se emitieron los *“Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”*.

Estos lineamientos contienen disposiciones que inciden en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo a través de sus instrumentos de ejecución: los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales. Específicamente, en relación con las políticas públicas, se observan directrices y normas relativas a la elaboración del diagnóstico del problema, establecimiento de objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas de dichos programas. Asimismo,

Responsabilidad Hacendaria contiene las disposiciones relativas a la programación y presupuestación anual del gasto público con base en los anteproyectos que elaboren las Dependencias y Entidades Federales para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo y los programas,

Por lo que hace al control y seguimiento de la implementación del Plan, la Ley señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público verificará periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.²⁶⁵

establece la responsabilidad de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con la ejecución de los programas.

Cabe precisar que los lineamientos establecen la dictaminación de los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales por parte de la Secretaría de Hacienda, a través de dos unidades administrativas de su adscripción: la UED, Unidad de Evaluación del Desempeño y las DGPYP, Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (“A” y “B”). El Legislativo Federal no tiene participación en el diseño de dichos instrumentos.

²⁶⁵ A este respecto resultan aplicables los *“Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”*, emitidos por la Secretaría de Hacienda y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2007, *“Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de indicadores de Resultados de Programas Presupuestarios”*, que el Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño comunicó a los Directores Generales de Programación y Presupuesto “A” y “B”, ambos, adscritos a la Secretaría de Hacienda, a través del Oficio número 419-A-15-0186, de fecha 6 de febrero de 2015, así como la *“Guía Técnica para la elaboración de*

En lo concerniente a la evaluación, la Ley contempla el establecimiento un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para la medición de los avances de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales. Ordena que las disposiciones reglamentarias de la Ley normarán el proceso de planeación al que se sujetarán las actividades de evaluación al Plan y los programas. Estas disposiciones también tomaron en consideración las disposiciones normativas de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece el Sistema de Evaluación del Desempeño.²⁶⁶

los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018”, “Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados”, “Criterios Generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente”, emitidos por la Secretaría de Hacienda a través de su portal de Internet.

²⁶⁶ En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también emitió, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2008, el ACUERDO por el que se establecen las *“Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”*.

El Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

La base de su funcionamiento son los indicadores de desempeño correspondientes a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste se derivan. La evaluación es efectuada por la Secretaría de Hacienda y su obligatoriedad es para los ejecutores de gasto público.

El Sistema de Evaluación del Desempeño vincula la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos federales, el impacto social del Plan y los programas e identificar la calidad, eficiencia y eficacia económica de la Administración Pública Federal.

Finalmente, sobre la rendición de cuentas la Ley determina que en el informe rendido ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país el Presidente tiene el deber de expresar las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan.

En el presente apartado se expuso que en el derecho administrativo mexicano, las políticas públicas tienen lugar bajo la figura jurídica de la Planeación Nacional de Desarrollo y se describió la forma en que esto tiene lugar. Sin embargo, es pertinente verter algunas consideraciones y observaciones al respecto.

Es claramente una incongruencia jurídica que la Constitución establezca que la Planeación Nacional del Desarrollo sea democrática, deliberativa y, valga la redundancia, nacional, ya que la evidencia

jurídico – política demuestra que no es democrática porque la Planeación Nacional del Desarrollo es instrumentada por el Secretario de Hacienda, los Directores Generales de Programación y Presupuesto “A” y “B” y el Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño de dicha Dependencia Federal, cabe precisar que tales autoridades no fueron electas democráticamente, sino designados por el Presidente de la República, en el caso del primero, y, los demás, nombrados por parte del Secretario. Es decir la Planeación Nacional del Desarrollo no es realizada por representantes democráticamente electos.

No es deliberativa porque al no existir reglamentación o regulación administrativa del Sistema Nacional de Planeación Democrática, consecuentemente, no se permite convocar la participación y consulta de los diversos grupos sociales para la expresión de sus opiniones respecto a la elaboración, actualización y ejecución del Plan y por lo tanto no existe la remota posibilidad de que se pueda deliberar al respecto.

La participación social en la Planeación, solamente está prevista para grupos sociales *interesados*, con la ambigüedad que la expresión implica. Sin embargo, la reglamentación de la organización,

funcionamiento, formalidades, periodicidad y términos de la participación social y la consulta popular para la Planeación Nacional del Desarrollo no está prevista el orden jurídico mexicano. Su aplicación no está explícitamente determinada ni es de aplicación obligatoria.

Desde que la citada disposición Constitucional en materia de planeación está vigente, es decir, desde el 3 de febrero de 1983, solamente en una ocasión el Ejecutivo Federal ha establecido las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Con motivo de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, el Ejecutivo Federal emitió el *“Acuerdo por el que se crea el Grupo Integrador del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000”*.²⁶⁷

Este Grupo tuvo por objeto recibir, considerar e incorporar las opiniones y propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y planteamientos de los grupos sociales interesados. Le fue asignado el deber jurídico de organizar un foro general de participación y consulta para la integración del Plan, que

²⁶⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1995.

comprendió el análisis y definición de los temas a tratar en los foros de Consulta Popular, diseño de mecanismos para convocar la participación social, los procedimientos de integración de opiniones y resultados que se obtengan, llevar a cabo su análisis y sistematización y la adopción de las medidas necesarias para integrar y convocar a las organizaciones representativas obreras, campesinas y populares, instituciones académicas, profesionales, de investigación, empresariales y sociales; así como la participación de diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Cabe mencionar que el Grupo incorporó en su Secretaría Técnica al Presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y de las Dependencias y Entidades Federales.

Con excepción de este caso aislado, en cinco administraciones presidenciales que han tenido lugar bajo la vigencia del precepto constitucional citado, ninguna de éstas estableció los procedimientos de participación y consulta popular referidos en el artículo 26 constitucional, aunque aparentemente sí los llevaron a cabo.

En lo que respecta al vigente Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, su Anexo intitulado: “*Resultados del Proceso de Consulta*”²⁶⁸ señala que el proceso de consultas al Plan se llevó a cabo entre el 28 de febrero y el 9 de mayo de 2013. Afirma que la respuesta de la ciudadanía fue ejemplar y sin precedentes al registrar 229,949 participaciones y precisa que 129,299 fueron a través de la Consulta Ciudadana por Internet.

Sin embargo, no se encontró soporte documental de la existencia de disposiciones jurídicas contenidas en el propio Plan o en alguna otra de naturaleza administrativa y publicada en el Diario Oficial de la Federación de la que se desprenda la normatividad que haya regido el procedimiento de participación y consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática.

En los Planes Nacionales de Desarrollo emitidos desde 1983, con la excepción referida, son desconocidos los parámetros empleados para considerar los alcances democráticos y nacionales de la consulta. No se sabe si participaron habitantes o ciudadanos mexicanos. Aunque el

²⁶⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Diario Oficial de la Federación, lunes 20 de mayo de 2013, segunda sección, página 121.

Plan expresa textualmente que se trató de una participación ciudadana, no hay elementos normativos que permitan afirmar una u otra calidad. Incluso, en el caso de la Consulta Ciudadana por Internet, no hay elementos para tener la certeza de que se haya acreditado la nacionalidad o la ciudadanía de aquellas personas que participaron en este medio. Por lo que no queda excluida la posibilidad de participación de extranjeros, pero tampoco está comprobada. No están especificados los mecanismos de integración de las propuestas, como tampoco lo están la distribución territorial y sectorial de éstas. No hay disposiciones entorno a los mecanismos e integración de las propuestas de los indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En más de 30 años de vigencia de los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática contenidos en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la evidencia ha demostrado que, con excepción de la experiencia de 1995, el Ejecutivo Federal mexicano no ha establecido los procedimientos de participación y consulta popular para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

La ausencia de disposiciones jurídicas que normen, por una parte, el desarrollo de las consultas populares, por otra parte, la convocatoria a la participación social de los sectores económicos, obreros, campesinos, sociales, profesionales e indígenas, el análisis y definición de los temas a tratar, los mecanismos de análisis, sistematización e integración de las propuestas emitidas en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, no permiten una participación de los actores y grupos de interés que inciden en la elaboración de la elaboración de políticas públicas, a través de la Planeación Nacional del Desarrollo.

No es nacional, porque no hay intervención directa de las Entidades Federativas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Su marginal participación está condicionada a la celebración previa de un convenio de coordinación entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas.

Los alcances jurídicos de dicho convenio, en términos de la Ley de Planeación, limitan a los Estados Federados principalmente a ser coordinados por la Presidencia de la República para la implementación del Plan. Además, la posibilidad que tienen las

Entidades Federativas de presentar propuestas en la elaboración del Plan está considerada como una cláusula accesorio y no como una esencial en los convenios de coordinación e, inclusive, la estipulación de una cláusula de este tipo es legalmente una facultad discrecional del Ejecutivo Federal y no una prerrogativa de las Entidades Federativas.

Esta incongruencia se traduce en que, el mayor y supremo instrumento programático de políticas públicas en México, es inconstitucional porque su elaboración no reúne las características deliberativas y democráticas que la Constitución expresamente señaló para tales efectos.

El procedimiento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo no consideró algunas circunstancias que se traducen en debilidades que afectan el contenido del mismo. La Ley de Planeación estipula que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal durante los primeros seis meses de iniciado el sexenio del Presidente en turno presenten sus propuestas. En estos primeros meses del año tiene lugar los cambios de administraciones en las Entidades y Dependencias Federales del país. Esto implica que el supremo instrumento programático de las políticas públicas en México es elaborado por funcionarios públicos que, en su mayoría, recién

acaban de ser designados o nombrados en su cargo y, en el mejor de los casos, tienen la mínima experiencia en el sector o ramo de su competencia para aportar elementos suficientes para integrar un Plan Nacional de Desarrollo.

Otro inconveniente de índole temporal es que la preminencia de la figura presidencialista en el sistema jurídico político mexicano también marcó la temporalidad de las políticas públicas y de la Planeación Nacional del Desarrollo, pues cada seis años hay un nuevo Plan y nuevas políticas públicas que se establecen de acuerdo a la agenda de gobierno del titular del Ejecutivo Federal recién electo. Esto impide diseñar políticas públicas con alcances de largo plazo y, precisamente muchas de las políticas públicas que requiere el país para la atención de sus problemáticas más apremiantes, necesitan instrumentarse a largo plazo.

Por otra parte, las facultades de las Dependencias Federales, expresadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación a las políticas públicas,²⁶⁹ no comprenden de forma homogénea

²⁶⁹ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no especifica la diferencia conceptual entre una Política, lisa y llana, respecto de una Política Nacional o una Política General, asumiendo

el desarrollo de todas las etapas del ciclo de políticas públicas²⁷⁰ y sólo se aplican a las materias u objetos específicamente señalados por la Ley.²⁷¹

La participación del Congreso de la Unión en el diseño del Plan queda limitada a una examinación y opinión someras carentes de efectos jurídicos y políticos. Asimismo, el Órgano Parlamentario no participa en la implementación y control del Plan. Solamente escucha las acciones implementadas por el Ejecutivo en relación al Plan. No es un actor que desempeñe un rol determinante en la elaboración de la Planeación Nacional del Desarrollo.

La evaluación de las políticas públicas, sólo es aplicable en aquellas en que hay ejercicio de recursos económicos públicos. La evaluación está desvinculada de aquellas políticas públicas que no necesariamente ejercen recursos para su implementación.

que dicha diferencia exista, pues, de no haberla, dicha diferenciación resulta legalmente innecesaria.

²⁷⁰ Sólo en dos casos: Secretaría de Desarrollo Social y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la citada Ley les faculta expresamente para evaluar la política pública a su cargo.

²⁷¹ Además se advierte el empleo indistintamente diferenciado de los vocablos: conducir, formular, ejecutar, proponer, desarrollar, dirigir, impulsar, coordinar, instrumentar, diseñar, fomentar, promover, aplicar, fijar, establecer, supervisar.

4.- MARCO JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma jurídica fundamental que integra el marco jurídico del Poder Legislativo Federal mexicano. Ésta señala aspectos esenciales para determinar la naturaleza, composición, integración, funciones, facultades y procedimientos de dicho Poder.

En este sentido, se parte del presupuesto constitucional que establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Asimismo, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por lo que, en atención a los anteriores presupuestos, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos.

De forma específica señala la Constitución mexicana el principio de la división del Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la imposibilidad de que concurrir en una misma persona o corporación dos o más de estos poderes.

Para efectos de la elección de dichos representantes, la Constitución contempla el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, asentando las reglas para la determinación de la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales y las bases de asignación del sistema de asignación por listas regionales para este último principio, así como los requisitos para ser diputado o senador.

En relación a la iniciativa y formación de leyes, la Constitución establece a quién compete el derecho de iniciar leyes o decretos, la tramitación de las mismas, a través de la discusión, aprobación y/o desechamiento de los proyectos, asimismo distribuye la actividad legislativa del Congreso de la Unión estableciendo facultades inherentes a éste y las facultades exclusivas que corresponden a cada una de las Cámaras que lo integran.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²⁷² contiene de forma sustantiva disposiciones generales de la organización y funcionamiento del Congreso General, Cámara de Diputados y Senadores, comprendiendo Comisión Permanente, Mesa Directiva, Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política, Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones y Comités. Asimismo dispone lo relativo a la organización técnica y administrativa de las Cámaras.

En lo concerniente a procedimientos de toma deliberación y toma de decisiones de las Congreso de la Unión y las Cámaras legislativas del Poder Legislativo Federal, en ejercicio de su autonomía parlamentaria cuentan con diversos reglamentos que comprenden el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos

²⁷² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

Mexicanos²⁷³, el Reglamento de la Cámara de Diputados²⁷⁴ y el Reglamento del Senado de la República.²⁷⁵

5.- INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO.

En cuanto a la integración del legislativo federal mexicano, como a la composición del Congreso General, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Cámara de

²⁷³ El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, regula la instalación, atribuciones y funciones de las Cámaras, la Presidencia, Vicepresidencia, Secretarios y Prosecretarios del Congreso, sesiones, iniciativa de leyes, comisiones, discusiones, revisión de los proyectos de ley, votaciones, fórmula para la expedición de leyes, Comisión Permanente, Diario de Debates, Ceremonial, Tesorería y Galerías.

²⁷⁴ El Reglamento de la Cámara de Diputados contiene las disposiciones normativas relativas a los derechos, prerrogativas, obligaciones, suplencias, vacantes, licencias y grupos de los Diputados los espacios de la Cámara, las sesiones, asistencias, declaración de quórum, inasistencias, permisos, justificaciones y la orden del día del Pleno, los procedimientos en el Pleno, comprendiendo la duración de las intervenciones, los asuntos presentados y su tramitación, discusiones, comparecencias, preguntas parlamentarias, peticiones y votaciones, los Órganos de Apoyo y su Funcionamiento, los Procedimientos Especiales, los instrumentos internos de comunicación en el trabajo legislativo, instrumentos de difusión y memoria documental, las resoluciones del Presidente de la Cámara, las distinciones de ésta, el cabildeo, la diplomacia parlamentaria el servicio de carrera y las reformas al reglamento.

²⁷⁵ El Reglamento del Senado de la República dispone la normatividad específica relativa al estatuto de los Senadores, mismo que comprende los derechos y obligaciones de éstos, licencias, suplencias y vacantes, impedimentos e incompatibilidades y el régimen de responsabilidad y disciplina parlamentaria, los Grupos Parlamentarios, Órganos Directivos: Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política, al Pleno, las Comisiones y Comités, el procedimiento legislativo de la Cámara, los Procedimiento Especiales, comprendiendo las facultades exclusivas del Senado, informes, comparecencias y preguntas parlamentarias, proposiciones de acuerdos parlamentarios, comunicaciones y peticiones, otras actividades del Senado, entre las que destacan la diplomacia parlamentaria y relaciones internacionales, el ceremonial y protocolo, transparencia y acceso a la información pública y el cabildeo, los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos.

Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años y estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

La Constitución establece previsiones para que las funciones parlamentarias y legislativas del Congreso General puedan llevarse a cabo. Éstas se refieren al número de representantes necesarios para abrir las sesiones y el número de sesiones ordinarias y periodo que comprenderán las mismas. Las Cámaras del Congreso de la Unión no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Asimismo, la Ley fundamental señala que, en ambos períodos de sesiones, el Congreso

se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al debate parlamentario, contiene disposiciones de orden funcional y operativo aplicables para ambas Cámaras, entre las que destacan los aspectos que a continuación se exponen.

La Ley le confiere a la Mesa Directiva las atribuciones de conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, garantizar que el orden legal y constitucional prevalezca en los trabajos legislativos y observar los principios de imparcialidad y objetividad en éstos. Asimismo cumple con las funciones de formular y cumplir el Orden del Día, distinguiendo los asuntos que requieren votación de aquellos que son solamente deliberativos o de trámite, determinar la adaptación de los debates, discusiones y deliberaciones de acuerdo al tema, establecer las sanciones a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

El Presidente de la Mesa Directiva tiene las atribuciones de citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno, aplazar la

celebración de las mismas, conceder el uso de la palabra, dirigir los debates, discusiones y deliberaciones, ordenar proceder a votar y formular la declaratoria correspondiente, dar curso a asuntos y negocios y determinar los trámites competencia de cada una de las Cámaras.

Los Secretarios de las Mesas Directivas cumplen la función de comprobar el quórum de las sesiones del pleno, computar y registrar votaciones, dar a conocer el resultado de las mismas, desahogar los trámites parlamentarios y supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de sesiones.

La Junta de Coordinación Política, de acuerdo a la Ley, le corresponde impulsar la conformación de Acuerdos relacionados con las agendas de los Grupos Parlamentarios y presentar, tanto a la Mesa Directiva como al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo sobre un posicionamiento político del Órgano Legislativo.

Las Comisiones, órganos constituidos por el Pleno, contribuyen a que la Cámara correspondiente cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales, a través de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones. De forma general, las Comisiones Ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y control

evaluatorio, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 93 constitucional.²⁷⁶ Asimismo, la Ley señala que su competencia corresponde en lo general a las otorgadas a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica en cita establece a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en la Cámara de Diputados y a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en la Cámara de Senadores las funciones de preparar proyectos de Ley sobre actividad cameral, impulsar y realizar estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

6.- EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General los Estados Unidos Mexicanos²⁷⁷ es la norma jurídica que contiene las

²⁷⁶ El artículo 93 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé las facultades de cualquiera de las Cámaras para convocar a los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de los Órganos Constitucionales Autónomos para informar bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley concerniente a su ramo, para responder interpelaciones o preguntas, investigar el funcionamiento de las instituciones públicas que presiden y/o requerir información o documentación.

²⁷⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

reglas del procedimiento de deliberación parlamentaria que tiene lugar dentro de las Cámaras del Poder Legislativo Federal.

En este sentido, previene el tipo de sesiones que celebrarán las Cámaras y los asuntos que en cada una de éstas pueden ser discutidos, contemplando las categorías de ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes, así como el orden de los asuntos con que se dará cuenta en la sesión, consistentes en:

1. Lectura del Acta de la Sesión anterior para su aprobación
2. Lectura de comunicaciones
3. Iniciativas
4. Dictámenes que requieren lectura antes de su discusión
5. Memoriales de los particulares
6. Dictámenes para discusión
7. Minutas de Ley.

En lo referente a las discusiones parlamentarias, el Reglamento establece la lectura del documento que dio motivo a la discusión. Posteriormente, se da cuenta con el dictamen de la Comisión a cuyo estudio se remitió y, en caso de existir, se da lectura al voto particular.

A continuación se formula una lista de los individuos que han pedido el uso de la palabra en favor y otra de aquellos que se manifiestan en contra. Los miembros de la cámara hablarán alternativamente a favor o en contra del tema. Solamente los integrantes de la Comisión cuyo asunto se discute y el autor de la proposición, podrán hablar dos veces. Los diversos oradores no podrán exceder en el uso de la palabra más de media hora sin permiso de la cámara, ni podrán ser intervenidos mientras tengan el uso de la misma, salvo moción de orden o suspensiva reclamada por el Presidente de la Mesa²⁷⁸. Las discusiones en forma de diálogo están prohibidas.

El Reglamento también previene las reglas a las que se sujetará la discusión con motivo de la comparecencia del titular de alguna Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal. Una vez que a consideración de la Cámara el asunto se tenga por suficientemente discutido, el Presidente ordenará proceder a votación, primero en lo general y segundo en lo particular. El reglamento previene

²⁷⁸ El Reglamento establece las causas de moción de orden y las que den motivo a la suspensión del debate parlamentario.

tres clases de votación: nominales²⁷⁹, económicas²⁸⁰ y por cédula²⁸¹. La votación por aclamación no se admite. Las votaciones se verifican por mayoría absoluta, salvo los casos que el orden jurídico exija dos terceras partes de la votación. El empate en el resultado de las votaciones da lugar a una repetición de las mismas.

Es importante precisar que con motivo de la entrada en vigor de los Reglamentos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados en el año 2010, dejaron de ser aplicables en lo que se refiere a ambas Cámaras el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, se van a exponer a continuación algunas particularidades del debate parlamentario que tiene lugar dentro de las Cámaras en el marco de lo dispuesto por sus respectivos nuevos Reglamentos y que discrepan de lo anteriormente señalado.

²⁷⁹ Consiste en la expresión individualizada y pública del voto de todos y cada uno de los miembros de la Cámara, incluyendo al Secretario y el Presidente, su cómputo y publicación de resultados.

²⁸⁰ Se practica manifestando el voto aprobatorio poniéndose de pie y su negativa permaneciendo sentado el miembro de la Cámara.

²⁸¹ Procede para la elección de personas. El voto se entrega al Presidente y se deposita en el ánfora colocada al centro de la Mesa. La totalidad de los votos emitidos se lee, se contabiliza y se publica el resultado.

El Reglamento de la Cámara de Diputados²⁸² establece como regla general el carácter de publicidad a todas las sesiones celebradas por el Pleno de la Cámara y con excepción de las sesiones secretas. Incorpora la categoría de sesión solemne y explica las causas de su celebración. Contempla el registro electrónico para asentar la asistencia de los Diputados al inicio de las sesiones.

Señala la integración del proyecto del Orden del Día de la sesión priorizando los asuntos que impliquen mayor interés público y los que, por disposición jurídica, importen votación inmediata en el Pleno. El contenido del mismo comprende solicitudes de licencia y toma de protesta de Diputado, propuestas de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara, agenda política, peticiones de particulares, efemérides y clausura del día. Establece la prevención de la Mesa Directiva de verificar la fundamentación y motivación de los asuntos incorporados al Orden del Día, así como el cumplimiento de las normas para su formulación y presentación.

Incluye el procedimiento para la inclusión y modificación de los asuntos del Orden del Día y del turno de los asuntos a la instancia respectiva.

²⁸² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

Especifica que el Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes a través de Acuerdos Parlamentarios²⁸³, Puntos de Acuerdo²⁸⁴ y Protocolarias²⁸⁵ y regula el procedimiento para la presentación y tramitación de los mismos. Señala la definición, elementos y tramitación de iniciativas, dictámenes, votos particulares, proyectos y agenda política en la Cámara de Diputados. Las discusiones del Pleno, amplían las reglas en cuanto a las discusiones en lo general, en lo particular y añade la tramitación de proposiciones de urgente o de obvia resolución. En lo relativo a las mociones, además de la de orden y suspensión, incorpora las de apego al tema, cuestionamiento al orador, ilustración del Pleno, rectificación de trámite, alusiones personales, rectificación de hechos, discusión y votación por conjunto. Finalmente el Reglamento comprende una ampliación al tema de la comparecencia ante el Pleno, las peticiones de los particulares de nacionalidad mexicana, su clasificación y tramitación. También hay una marginal ampliación en la reglamentación de las votaciones.

²⁸³ Resoluciones económicas en materia del régimen interior de la Cámara.

²⁸⁴ Expresiones que representan la posición de la Cámara, en relación con algún asunto específico de interés nacional los otros poderes de la Federación, organismos públicos, Entidades Federativas y municipios.

²⁸⁵ Reconocimiento público a héroes, próceres o ciudadanos nacionales distinguidos, o a eventos históricos que por su relevancia o contribución a la Nación ameriten la entrega de un reconocimiento o la celebración de una Sesión solemne.

CAPÍTULO III

DINÁMICA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO

*“NOS BATIMOS MÁS POR NUESTROS INTERESES QUE POR
NUESTROS DERECHOS.”*

-NAPOLEÓN I-

CAPITULO III

DINÁMICA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO.

Sumario: 1.- Agenda Legislativa y Puntos de Acuerdo. 2.- Actores del Poder Legislativo Federal Mexicano. 3.- Debate, negociación y acuerdos en el proceso legislativo en el congreso mexicano. 4.- Relación del Poder Legislativo con el Ejecutivo Federal. 5.- Relación del Poder Legislativo con los Grupos de poder, de interés y de presión. 6.- Relación del Legislador con su electorado.

1.- AGENDA LEGISLATIVA Y PUNTOS DE ACUERDO.

Un aspecto importante de la organización legislativa lo constituyen las normas que guían el proceso y la estructura de la legislación. El poder de establecer la agenda se refiere a cualquier habilidad especial otorgada a los legisladores que les permita dirimir cuáles proyectos de ley se tendrán en cuenta y bajo qué procedimientos. Debido a que las facultades y los recursos no son uniformemente distribuidos entre los legisladores, el poder de establecer la agenda afecta a la estructura del proceso de formulación de políticas y al peso de los legisladores en las decisiones políticas.

Por tanto, es fundamental entender el poder de establecer la agenda para comprender cabalmente el funcionamiento micro de las legislaturas.²⁸⁶

Formalmente, el Congreso Mexicano ha tenido desde hace años entre sus responsabilidades elaborar programas y agendas a fin de establecer los temas que están obligados a atender los diferentes órganos que lo integran; los cuerpos directivos y las Comisiones requieren contar con sus respectivas agendas para que sus integrantes puedan fijar los términos y plazos para desahogar sus asuntos.

Una vez que son presentadas las agendas en ambas Cámaras en el inicio del periodo ordinario de cada legislatura, exige a sus autores emprender varias acciones encaminadas a conseguir su consenso en el interior de los órganos de gobierno. En la actualidad es práctica común que los distintos grupos parlamentarios programen reuniones previas al inicio de cada periodo de sesiones ordinarias con el propósito de elaborar su agenda correspondiente. La realización de este trabajo propicia que los legisladores integrantes de la fracción intenten

²⁸⁶ SCARTASCINI, Carlos, “¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones”, en SCARTASCINI, Carlos et al (editores), *“El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?”*, Banco Interamericano de Desarrollo, Mayol Ediciones, Colombia, 2011, p.55.

cohesionar los temas y propósitos generales en un solo documento, el cual constituirá la Agenda Legislativa.²⁸⁷

A decir de Urquiza Martínez, las plataformas electorales de los partidos políticos son uno de los referentes que tienen los legisladores para construir sus agendas, denominadas partidistas (o del grupo parlamentario), por lo que en estas últimas son recuperadas las problemáticas provenientes del contexto nacional.

La plataforma electoral es el conjunto de ofrecimientos que en campaña se hacen de ser el caso que ganen, que además está registrada de forma oficial, pero que carece de todo tipo de obligación para su cumplimiento, ya que el sistema jurídico electoral no le da ningún tipo de vinculación, ni obligación a dichos documentos y solamente se presentan como requisitos indispensables que los partidos políticos y coaliciones deben registrar ante una autoridad electoral.

Los temas de la agenda parlamentaria que cada partido político ofrece a la ciudadanía, deberían ser aquellos que se ofrecen dentro de un

²⁸⁷ ARRIETA CENICEROS, Lorenzo, RAMIREZ ARRIAGA, Diego A., “*La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión: Aciertos y desaciertos.*”, en *Estudios Políticos*, 9ª época, no. 30, septiembre – diciembre, Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México, 2013, pp. 109-1008.

proceso electoral y, en consecuencia sería el mismo que habría de cumplir e impulsar si llega a tener la representación.²⁸⁸

Por agenda de grupos, se hace referencia a los temas y propuestas que presentan cada grupo parlamentario al inicio del periodo ordinario de sesiones. No existe una agenda legislativa pública que al inicio del trabajo legislativo delinee los temas y reformas que se impulsarán en cada una de las Cámaras; ellas, por tanto, solamente se establecen de manera informal. Las agendas mencionadas las llegamos a conocer a través de la prensa y otros medios de comunicación; gracias a la información localizada en estos medios es posible dar seguimientos a las negociaciones y acuerdos que se van presentando en el ámbito legislativo.²⁸⁹

Sobre la relación entre plataforma y agenda es importante destacar que algunas veces los partidos recuperan aquellos temas que responden a la coyuntura y otras más responden a factores de largo plazo, y que implican cambios estructurales. La extensión de las plataformas electorales tiende a reducirse al momento de que cada grupo

²⁸⁸ URQUIZA MARTÍNEZ, Humberto, "Coaliciones parlamentarias: reflejo de las coaliciones electorales" en ALFONZO JIMÉNEZ, Armando *et al* (coords.), *Tópicos de Derecho Parlamentario*, U.N.A.M., Universidad Latina de América, Senado de la República, México, 2007, p. 134.

²⁸⁹ ARRIETA CENICEROS, Lorenzo, RAMIREZ ARRIAGA, Diego A., *op. cit.*, pp. 109-1008.

parlamentario elabora su agenda, y aún más cuando se debe consensuar un programa legislativo. El resultado final no sólo dependerá de la presentación de las iniciativas sino de generar las circunstancias para que coincidan políticamente los distintos actores, se valoren las opiniones de grupos de interés y se conforme de esta manera una reforma importante.

Ejemplo de lo anterior es que, en el primer periodo ordinario de la Legislatura LXI (2009-2012), la relación de las plataformas electorales de las principales fuerzas políticas con las propuestas de la agenda de los grupos parlamentarios nos muestra que ambos documentos programáticos no están contruidos necesariamente acorde al periodo legislativo de tres años²⁹⁰, como es evidente en los siguientes cuadros²⁹¹.

²⁹⁰ *Ibidem*, p.112

²⁹¹ Fuente: Elaboración a partir de las propuestas de las agendas del grupo parlamentario publicadas en la Gaceta Parlamentaria para el primer periodo ordinario del primer año, 6 de octubre de 2009 y las plataformas electorales del PRI, PAN y PRD, 2009-2012.

Propuesta temática: Partido Político	Economía²⁹²		
	PAN	PRD	PRI
Plataforma	38	72	144
Propuestas no contempladas en la plataforma electoral pero sí en la agenda de partido	2	79	2
Propuestas de la plataforma electoral eliminadas de la agenda partidaria	19	56	131
Propuestas de la agenda partidaria que da continuidad a la plataforma electoral	19	23	13
Propuesta temática: Partido Político	Política²⁹³		
	PAN	PRD	PRI
Plataforma	19	33	16
Propuestas no contempladas en la plataforma electoral pero sí en la agenda de partido	4	28	9
Propuestas de la plataforma electoral eliminadas de la agenda partidaria	13	29	4
Propuestas de la agenda partidaria que da continuidad a la plataforma electoral	6	4	2
Propuesta temática: Partido Político	Seguridad²⁹⁴		
	PAN	PRD	PRI
Plataforma	3	20	24
Propuestas no contempladas en la plataforma electoral pero sí en la agenda de partido	1	46	1
Propuestas de la plataforma electoral eliminadas de la agenda partidaria	22	18	22
Propuestas de la agenda partidaria que da continuidad a la plataforma electoral	11	2	2

²⁹² Economía: comprende reforma fiscal, paquete de emergencia económica ante crisis, función del gasto público, vigilancia y fiscalización, sector energético, minero y agropecuario, seguridad alimentaria y política laboral.

²⁹³ Política: comprende Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, D.F., federalismo, elecciones y propaganda política.

²⁹⁴ Seguridad: comprende policía, ejército y seguridad nacional.

Si bien los legisladores de los grupos parlamentarios toman como base las plataformas partidistas para determinar la mayoría de los temas que serán incluidas en sus agendas, llega a suceder que en el curso del proceso legislativo sigan la estrategia de modificar los planteamientos originales. Al atender el contexto prevaleciente en los recintos legislativos, en especial donde se presentan las deliberaciones de mayor importancia, se llegan a actualizar o reafirmar las argumentaciones de las plataformas; los ajustes pertinentes en los documentos pueden así reorientar mejor los debates.²⁹⁵

En la actualidad, los coordinadores de las fracciones acuerdan con sus respectivos partidos políticos las agendas que se van a presentar en los distintos periodos de la Legislatura, por lo que no se deben considerar como exclusivas las directrices estipuladas desde el instituto político.

En el proceso de análisis de una determinada legislación, es común que los coordinadores desarrollen los criterios para el cumplimiento de esta tarea con la participación de los integrantes de su fracción; por su

²⁹⁵ *Ibidem*, p.114.

parte, al partido corresponde otorgar su respaldo a los trabajos realizados y promover los avances de sus fracciones.

A este respecto, es frecuente tener noticias sobre la preparación de la agenda por parte de los grupos parlamentarios en fecha previa a cada periodo legislativo. La acción presenta la oportunidad para que los integrantes de estos grupos entren en estrecha vinculación con los dirigentes de sus respectivos partidos. Ambas partes, parlamentarios y partidistas, tienen la oportunidad de discutir y definir los temas generales para incorporarlos en una agenda de partido, base para la definición de iniciativas que requerirán impulsarse en los distintos organismos del Congreso. La programación de estas reuniones, da testimonio de la estrecha colaboración entre legisladores y su correspondiente partido político.²⁹⁶

Aparte del procedimiento formal, los legisladores también requieren echar mano de estrategias para lograr el consentimiento de sus propuestas por parte del coordinador de fracción. Consiguiendo el respaldo las iniciativas presentadas, se garantiza que éstas sean

²⁹⁶ *Ibidem*, p.115.

promovidas entre los miembros de la bancada y además sean defendidas durante los debates en Comisiones y en el Pleno.

El Dictamen preparado por las Comisiones responde a criterios que define la Junta de Coordinación Política, aunque también es práctica común que los propios integrantes de las Comisiones estén interesados en propiciar sus proyectos. Precisamente en los segundos organismos se les presenta a los legisladores la oportunidad para entrar en arreglos con sus mandos correspondientes, primero con sus coordinadores y después con los Presidentes de las mismas Comisiones.²⁹⁷

Sin embargo, los dictámenes presentados por las Comisiones legislativas conforman una parte minúscula de la agenda parlamentaria de las Cámaras, como a continuación se demuestra.

²⁹⁷ *Ibidem*, p.116.

Dictámenes de las Comisiones Legislativas en la Cámara de Diputados²⁹⁸

Legislatura	Total de iniciativas presentadas en la Cámara	Dictámenes presentados por las Comisiones Legislativas	Porcentaje	Total de iniciativas aprobadas en la Cámara	Dictámenes de las Comisiones Legislativas	Porcentaje
LVII 97-00	641	41	6.40	152	11	7.24
LVIII 00-03	1205	21	1.74	312	12	3.85
LIX 03-06	2939	30	1.02	421	11	2.61
LX 06-09	2869	42	1.46	384	4	1.04
LXI 09-12	3735	22	0.59	242	3	1.24
LXII 12-15	3487	10	0.29	143	0	0.00

Dictámenes de las Comisiones Legislativas en la Cámara de Senadores

Legislatura	Total de iniciativas presentadas en la Cámara	Dictámenes presentados por las Comisiones Legislativas	Porcentaje	Total de iniciativas aprobadas en la Cámara	Dictámenes de las Comisiones Legislativas	Porcentaje
LVII 97-00	117	2	1.71	36	1	2.78
LVIII 00-03	438	3	0.68	101	2	1.98
LIX 03-06	749	3	0.40	116	2	1.72
LX 06-09	1444	14	0.97	256	6	2.34
LXI 09-12	1601	12	0.75	154	2	1.30
LXII 12-15	1869	13	0.70	191	5	2.62

²⁹⁸ Fuente: Elaboración a partir de los datos estadísticos aportados por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>.

De las anteriores estadísticas se destaca que, en el periodo señalado, las iniciativas dictaminadas por las Comisiones Legislativas de la Cámara Diputados, en relación con el total de iniciativas presentadas en ésta, no ha representado más allá del 7% de las mismas, en tanto que en el Senado de la República, los dictámenes no han llegado a constituir ni el 2% de las iniciativas presentadas ante la Cámara Alta.

Asimismo, de las iniciativas aprobadas en las Legislaturas de referencia, en promedio, un 2.66% correspondió a proyectos dictaminados por las Comisiones de la Cámara de Diputados, mientras que un 2.12% correspondió en las Comisiones del Senado.

Finalmente, es de advertirse que el porcentaje de las iniciativas presentadas, y en su caso, dictaminadas, por las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras muestra una tendencia decreciente que actualmente oscila debajo del 1% del total de iniciativas presentadas y aprobadas.

Es usual que la agenda legislativa contenga sólo los planteamientos de los acuerdos entre los representantes, y cuyo contenido es posible establecer gracias al afán de conciliar intereses y pretensiones. Debido a esta condición, sucede que numerosos temas contenidos en las

reformas de leyes propuestas tengan que ser revisados nuevamente en un mediano o largo plazo.

Empero, a cambio de ello se logra disminuir la tensión o bien la total desavenencia a causa de que cada partido pugna por defender sus propuestas de acuerdo a su agenda particular.

Las fracciones más importantes que existen en la Cámara de Diputados presentan desde hace ya algunos años la tendencia a querer aprobar el universo de propuestas comprendidas en cada uno de sus proyectos formulados, de ahí que las agendas lleguen a considerarse como irrealizables.

La desproporción de la cantidad de cuestiones que son posibles de discutir y resolverse respecto a las presentadas, es notoria al revisar con atención cada una de las agendas partidarias elaboradas y en algunos casos en los programas de trabajo de Comisiones. Ello responde, en parte, simplemente a un afán de promoción del legislador, del grupo parlamentario y del partido, teniendo presente que las presunciones por abarcar todos los temas (sin que neguemos en todos en todos los casos su trascendencia) buscan impactar a la opinión pública, y si bien la acción es causa de expectación social, ésta no llega

finalmente a garantizar que las iniciativas sean discutidas y resueltas, sino que pasarán a formar parte de las iniciativas aplazadas.

También llega a suceder que al presentar las fracciones numerosas iniciativas, sus representantes decidan inclinarse por promover aquellas que contengan los asuntos considerados de menor impacto, y que no son motivo de discrepancias profundas entre ellas. Esta opción trae como consecuencia que las fracciones se inclinen por incorporar los temas con las características aludidas en sus agendas elaboradas periódicamente.²⁹⁹

Las iniciativas que van quedando pendientes en Comisiones a lo largo del desarrollo de una legislatura son un área incierta para el análisis politológico. A ello responde que no sea posible conocer las múltiples causas que provocan los rezagos acumulados en Comisiones; por tanto, esta es un área que está pendiente por estudiar.

De llevar a cabo la indagación correspondiente, será posible determinar los motivos que permiten el avance de los trabajos en cada legislatura, a partir de entender las propuestas de los distintos grupos parlamentarios. Con la escasa información con la que ahora se cuenta,

²⁹⁹ *Ibidem*, pp. 118 – 119.

los autores del citado estudio presumen que algunas de las causas de los rezagos obedecen a que no todos los legisladores presentan iniciativas que atiendan eficazmente las problemáticas, o que gran parte de éstas carecen del mínimo consenso por ser ajenas o incompatibles con el interés de los demás legisladores. De ahí que muchas iniciativas queden pendientes de dictaminar y consecuentemente aumenten en cada periodo legislativo.³⁰⁰

En las siguientes tablas se puede observar el resultado del trabajo parlamentario y la tasa de éxito de las principales fuerzas políticas de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, desde la composición plural de los órganos legislativos federales en México en 1997 hasta 2015, donde se advierte el incremento del número de iniciativas presentadas en 637.5% promedio por los Diputados, y un 1792% en el caso de los Senadores; sin embargo, también destaca una disminución en la tasa de éxito de la producción legislativa de casi una quinta parte de los Diputados y de hasta una sexta parte del Senado.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 111.

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados³⁰¹

Legislatura	Partido Político	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Tasa de éxito
LVII 97-00	PRI	79	3	16	60	20.25%
	PAN	157	13	30	114	19.11%
	PRD	158	5	27	126	17.09%
LVIII 00-03	PRI	261	16	57	188	21.84%
	PAN	245	15	58	172	23.67%
	PRD	273	5	54	214	19.78%
LIX 03-06	PRI	966	38	145	783	15.01%
	PAN	559	28	79	452	14.13%
	PRD	487	19	53	415	10.88%
LX 06-09	PRI	695	20	91	584	13.09%
	PAN	611	20	101	490	16.53%
	PRD	682	19	68	595	9.97%
LXI 09-12	PRI	1308	67	75	1137	5.73%
	PAN	780	59	54	622	6.92%
	PRD	507	18	27	459	5.33%
LXII 12-15	PRI	705	115	31	500	4.40%
	PAN	738	112	17	560	2.30%
	PRD	606	89	13	425	2.15%

³⁰¹ Fuente: Elaboración a partir de los datos estadísticos aportados por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>. *En el caso de la LXII Legislatura está presente el factor del denominado "Pacto por México" que contenía las iniciativas a presentarse.

Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores³⁰²

Legislatura	Partido Político	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Tasa de éxito
LVII 97-00	PRI	29	18	11	0	37.93%
	PAN	33	29	2	2	6.06%
	PRD	20	15	1	4	5.00%
LVIII 00-03	PRI	168	16	39	113	23.21%
	PAN	74	7	18	49	24.32%
	PRD	62	8	8	46	12.90%
LIX 03-06	PRI	288	12	47	229	16.32%
	PAN	185	26	17	142	9.19%
	PRD	87	41	9	37	10.34%
LX 06-09	PRI	369	28	61	277	16.53%
	PAN	303	28	54	218	17.82%
	PRD	259	59	36	160	13.90%
LXI 09-12	PRI	471	63	49	344	10.40%
	PAN	299	42	30	224	10.03%
	PRD	312	65	28	213	8.97%
LXII 12-15	PRI	549	461	31	47	5.65%
	PAN	336	259	51	25	15.18%
	PRD	493	426	28	38	5.68%

³⁰² Fuente: Elaboración a partir de los datos estadísticos aportados por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>. *En el caso de la LXII Legislatura está presente el factor del denominado “Pacto por México” que contenía las iniciativas a presentarse.

Ahora bien, la renovación de parlamentarios en cada legislatura no necesariamente implica que su trabajo comience desde cero como frecuentemente se afirma. Las iniciativas que fueron presentadas en la Legislatura siguiente, refleja que existía cierto conocimiento y además cierto consenso en el interior de los partidos sobre determinados temas, mismos que sus fracciones se las tuvieron que arreglar para impulsarlos.

Esta cuestión obliga a subrayar el hecho que algunas iniciativas que son presentadas y dictaminadas en una legislatura son continuación de las agendas que se han presentado en periodos anteriores, a pesar de que buen número de los asuntos comprendidos en ellas no sean aprobados.³⁰³

En relación con lo anterior, a continuación se presentan las estadísticas relativas a la aprobación de iniciativas dictaminadas en alguna legislación anterior, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

³⁰³ *Ibidem*, p. 120.

**Aprobación de iniciativas dictaminadas en anteriores Legislaturas en la
Cámara de Diputados³⁰⁴**

Legislatura	Partido Político	Dictaminadas	Aprobadas	Desechadas	Tasa de aprobación
LVII 97-00	PRI	66	10	56	15.15%
	PAN	124	24	100	19.35%
	PRD	134	16	118	11.94%
LVIII 00-03	PRI	175	38	137	21.71%
	PAN	184	46	138	25.00%
	PRD	220	35	185	15.91%
LIX 03-06	PRI	753	131	622	17.40%
	PAN	390	66	324	16.92%
	PRD	390	54	336	13.85%
LX 06-09	PRI	502	90	412	17.93%
	PAN	369	78	291	21.14%
	PRD	335	62	273	18.51%
LXI 09-12	PRI	1491	88	1403	5.90%
	PAN	974	89	885	9.14%
	PRD	885	56	829	6.33%
LXII 12-15	PRI	676	58	618	8.58%
	PAN	707	38	669	5.37%
	PRD	512	21	491	4.10%

³⁰⁴ Fuente: Elaboración a partir de los datos estadísticos aportados por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>.

**Aprobación de iniciativas dictaminadas en anteriores Legislaturas en la
Cámara de Senadores³⁰⁵**

Legislatura	Partido Político	Dictaminadas	Aprobadas	Desechadas	Tasa de aprobación
LVII 97-00	PRI	10	10	0	100.00%
	PAN	6	3	3	50.00%
	PRD	3	1	2	33.33%
LVIII 00-03	PRI	32	19	13	59.38%
	PAN	10	7	3	70.00%
	PRD	6	1	5	16.67%
LIX 03-06	PRI	144	61	83	42.36%
	PAN	78	19	59	24.36%
	PRD	41	12	29	29.27%
LX 06-09	PRI	282	28	254	9.93%
	PAN	181	28	153	15.47%
	PRD	67	8	59	11.94%
LXI 09-12	PRI	468	59	409	12.61%
	PAN	309	53	256	17.15%
	PRD	181	43	138	23.76%
LXII 12-15	PRI	301	61	240	20.27%
	PAN	243	63	180	25.93%
	PRD	297	45	252	15.15%

³⁰⁵ Fuente: Elaboración a partir de los datos estadísticos aportados por el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>.

En síntesis, las agendas partidarias deben ser observadas como arreglos que las diferentes fuerzas parlamentarias concretan sobre temas específicos; además, dichas agendas de ningún modo son estáticas.

Las agendas impulsadas en las Comisiones legislativas no incluyen exclusivamente el punto de vista de un partido político, aun cuando sean iniciativas que provengan de una fracción o un legislador, la pluralidad política en Comisiones exige que los temas importantes obtengan la atención de otros parlamentarios y por tanto deban pasar por un proceso de discusión y reajuste.

La construcción de las agendas muestra la diversidad de criterios, son las expresiones de los grupos de interés y de los medios de comunicación, pues es innegable que su presencia en el ámbito público ha ido modificando el tiempo y los términos en los que se va desarrollando la agenda.

Debido a lo anteriormente planteado, es preciso considerar que la transformación de agenda en cuestión no responde exclusivamente a un criterio *partidista* sino también se toman en cuenta las necesidades y divergencias de los demás integrantes de la sociedad civil; por tanto,

es una agenda compartida y refleja los distintos intereses que entran en juego.³⁰⁶

2.- ACTORES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO.

Previamente a señalar los actores del legislativo mexicano, hay que destacar a la legislatura como una institución que ayuda a reducir la volatilidad de las políticas y a representar mejor las preferencias de la población.

Las instituciones legislativas pueden tener consecuencias importantes en cómo se deciden e implementan las políticas y en la posibilidad de obtener compromisos de cooperación inter-temporal, ya que pueden tener un impacto sobre el número de actores políticos relevantes y su duración legislativa, inclinar los resultados del proceso de formulación de políticas a favor de alguna minoría geográfica o demográfica, afectar la “calidad” de los representantes y afectar los escenarios donde se toman las decisiones.

Entre las instituciones a considerar cabe resaltar: las reglas electorales, que incluyen las reglas de acceso a la legislatura y los procedimientos

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 125.

de nominación del partido, y las reglas de la estructura legislativa, que son aquellas que organizan el funcionamiento de la legislatura, como la división en una o dos Cámaras y los roles y prerrogativas de los comités.³⁰⁷

Por *actor*, según el Diccionario de la Lengua Española, se define al *participante de una acción o suceso*.³⁰⁸ En este sentido, de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, en el presente apartado se señalaran, conforme a las reglas estructurales del legislativo federal mexicano, aquellos participantes del acto legislativo.

El Presidente del Congreso de la Unión es una figura que sólo existe tratándose de sesiones conjuntas de las Cámaras³⁰⁹. Es el cargo más importante de la institución deliberativa mexicana en cuanto al ámbito funcional. El espacio que ocupa el titular de la Presidencia del Congreso es denominado *presídium*. Es importante este lugar ya que es la referencia de las votaciones, acoge en su momento al Presidente de la República y muestra la jerarquía de los Poderes de la Unión.³¹⁰

³⁰⁷ SCARTASCINI, Carlos, *op. cit.*, p.43

³⁰⁸ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *op. cit.*, p.19.

³⁰⁹ Estos casos están previstos en los artículos 66, 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³¹⁰ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *“El Congreso de la Unión. Integración y regulación”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, p. 151.

El Presidente es el *funcionario a quien corresponde representar oficialmente al órgano legislativo correspondiente, dirigir las sesiones legislativas y realizar todos los actos inherentes a estas funciones en los términos del marco legal aplicable.*³¹¹

De igual manera, es permisible aplicar la definición dada para el caso de los Presidentes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras, así como el de la Comisión Permanente y las Comisiones de las Cámaras. Dentro del órgano legislativo, propiamente deliberativo, que es un gran colegio de parlamentarios constituido por la totalidad de los miembros del Congreso de la Unión, se integran a su vez distintos colegios o corporaciones de parlamentarios denominadas Comisiones, las cuales tienen por objeto el despacho de los negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa.³¹²

Sintéticamente son definidas como *formas internas de organización que asumen las Cámaras que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de atender, de manera expedita*

³¹¹ MADRAZO, Jorge, "Presidentes de las Cámaras del Congreso General y de la Comisión Permanente", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, U.N.A.M., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 2982.

³¹² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 169.

*y eficiente, las competencias constitucionales y legales que se les han atribuido.*³¹³

Las Comisiones Parlamentarias son de varios tipos, les son encomendadas obligaciones diferentes y son distinguidas por los intereses y atribuciones especiales que corresponden a cada una de ellas, tienen en común haber sido creadas por el pleno de los parlamentos. Entre dichas especies se distinguen las Comisiones permanentes, especiales o transitorias, de investigación y conjuntas.³¹⁴

En estrecha conexión con el tema de las Comisiones Parlamentarias se encuentra el de los grupos parlamentarios y su importante participación en la actividad legislativa.

Respecto a los grupos parlamentarios es importante aseverar que hay una controversia respecto a la naturaleza jurídica de los mismos; al efecto se han desarrollado cuatro teorías:

- a) *Teoría Tradicional.* Califica a los grupos parlamentarios como asociaciones no reconocida y, por tanto, carentes de personalidad.

³¹³ MADRAZO, Jorge, "Comisiones Legislativas", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, U.N.A.M., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 628.

³¹⁴ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, pp. 235-237.

- b) *Teoría del Órgano*. Estima que por ser asociaciones compuestas por un determinado número de miembros del parlamento que operan en el ámbito parlamentario y que reflejan comúnmente una determinación política de los partidos, no son órganos del parlamento sino de los partidos políticos.
- c) *Teoría de la Institución*. Afirma que los grupos parlamentarios son instituciones de derecho público, específicamente de derecho constitucional que desempeñan una función pública, específicamente de derecho constitucional que desempeñan una función pública, razón por la cual pueden considerarse asociaciones sin que, en virtud de la naturaleza de la actividad que realizan, sean consideradas como personas jurídicas públicas.
- d) *Teoría de los propios grupos parlamentarios*. Se refiere a que éstos deben ser vistos como tales, partiendo de la idea de que debido a su estructura, que le otorga el carácter asociativo, el parlamento requiere de órganos específicos entre los cuales distribuir competencias relativas a sus sujetos físicos.³¹⁵

³¹⁵ *Ibidem*, pp. 254-255.

Actualmente, son conceptualizados como las *formas de organización que, integradas por legisladores de un mismo partido político, se establecen para realizar tareas específicas en las Cámaras del Congreso de la Unión*,³¹⁶ o como *formas de organización interna de las legislaturas, integradas por los legisladores de un mismo partido político, que tienen el fin de coadyuvar al mejor desarrollo de las actividades parlamentarias*.³¹⁷

Sin embargo, la perspectiva histórica señala que los primeros grupos parlamentarios fueron, grupos locales que se transformaron posteriormente en grupos ideológicos, lo cual coincidió con la adopción del sistema proporcional que, aunado a la necesidad de organizar a los nuevos electores surgidos como consecuencia de la extensión del sufragio popular, propició la aparición de comités electorales. Una vez nacidas estas dos células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, bastaba con que una coordinación permanente se

³¹⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Grupos Parlamentarios", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, U.N.A.M., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 1837.

³¹⁷ SERNA DE LA GARZA, José María, *"Derecho Parlamentario"*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, McGraw-Hill, Colección Panorama de Derecho Mexicano, México, 1997, p. 41.

establezca entre éstos y que los lazos regulares los unan a aquellos, para que se estuviera frente a un verdadero partido político.³¹⁸

Precisamente, otro actor es, o son, los partidos políticos, los cuales son conceptualizados como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político económico y social que comparten con sus miembros. Se puede afirmar que a éstos les corresponde reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.³¹⁹

3.- DEBATE, NEGOCIACIÓN Y ACUERDOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO MEXICANO.

En la teoría *sociológico-jurídica-política*, la iniciativa de ley, es un intento de racionalizar los conflictos de intereses en la Ley, por lo que en su elaboración participan de manera abierta y en algunos casos, los que

³¹⁸ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, pp. 16-21.

³¹⁹ PATIÑO CAMARENA, Javier, "Partidos Políticos" en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, "*Diccionario Jurídico Mexicano*", U.N.A.M., Ed. Porrúa, México, 2005, p. 2780.

presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de una iniciativa. El análisis empírico-documental de las iniciativas de ley así lo prueba.³²⁰

De ahí que la importancia de la negociación, como la expresa, que se refleja en el *cabildeo* durante el proceso legislativo, y tácita, cuando la parte que ofrece el proyecto de ley incorpora las preferencias de la contraparte en el diseño de la misma, con el objetivo de lograr que la oferta sea aceptada. Esta incorporación puede producirse cuando no existe un alto grado de conflicto entre los proyectos ideales de cada poder, de manera que el proyecto presentado puede incluir el proyecto ideal de la contraparte.

El beneficio de la negociación legislativa es limitar el poder de un grupo e incluir a otros, maximizando las ventajas de la negociación legislativa al menor costo.³²¹

Así la teoría de la negociación analiza las situaciones donde se toman las decisiones y donde la acción óptima de una persona depende de la conducta que escoja realizar otro actor.

³²⁰ MURO RUIZ, Eliseo, *“Algunos elementos de técnica legislativa”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimpr., México, 2007, p. 162.

³²¹ *Ibidem*, p. 163.

La negociación beneficia a las partes si cooperan entre sí, por lo que el entendimiento se enmarca en un intercambio de recursos. Este poder de negociación de las partes depende de varios factores, como la fuerza de su amenaza y las reglas del juego, reglas que determinan cómo se realizará la negociación; independientemente de la fuerza de la amenaza, las reglas pueden dar más poder a una parte que a otra. Igualmente, hay que considerar los costos de transacción, como los costos de comunicación y de tiempo, dinero y esfuerzo.

Los costos de transacción disminuyen los beneficios netos de la negociación, tanto porque a cualquier beneficio generado en la transacción hay que descontarle los costos de transacción incurridos para obtener los beneficios netos, como porque los costos de transacción disminuyen la posibilidad de generar beneficios de la negociación.

Entonces, para maximizar los beneficios de la negociación, se debe indemnizar estos gastos, de ahí que, esta negociación legislativa sea un intercambio de preferencias que resultan del diseño de un proyecto

específico de ley, donde la negociación determinará cuánto de cada recurso se intercambiará por el otro.³²²

La discusión en la Comisión constituye un punto intermedio entre el legislador individual y el Pleno. Se establece una disciplina que permite una mayor participación individual con opiniones más específicas, reflejadas en votos particulares, puntos de acuerdo y dictámenes de comisión. Asimismo, se reflejan las plataformas políticas de los legisladores, los intereses partidistas o de grupo. Esto origina una participación dinámica de las presidencias, de las secretarías e integrantes de estos cuerpos colegiados.³²³

Las deliberaciones se someten a reglas de debate, pues ayuda a una asamblea a considerar y a convencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley.

La función deliberativa del parlamento ha desarrollado una fase política por la cual se dan negociaciones y compromisos entre los actores deliberantes para apoyar o desechar el punto de que se trate, no tanto por las consideraciones o argumentaciones vertidas en la deliberación, sino por intereses o convicciones de partido, filiación o simpatía.

³²² *Ibidem*, p. 164.

³²³ *Ibidem*, p. 169.

En las Comisiones se puede modificar una iniciativa, aunque el Pleno siempre le puede retirar el proyecto de ley a la comisión, declarándolo urgente o de obvia resolución. Entonces si las Comisiones funcionan bien como estructura orgánica básica de la división del trabajo en las Cámaras, se refleja la posibilidad de formación de mayorías en el Pleno.³²⁴

El proyecto legislativo en la Comisión se debate en lo general y en lo particular de acuerdo a lo dispuesto en los reglamentos de las Cámaras. No obstante, durante la discusión, los legisladores pueden presentar por escrito modificaciones a los artículos discutidos, en cuyo caso se votará si la modificación se remite a la comisión respectiva para que la considere o se desecha.

Eso le da poder de veto a la comisión respecto de las modificaciones y la proposición expuesta podrá ser considerada por la comisión, sólo si el artículo es rechazado, en cuyo caso la comisión reelaborará el artículo y lo presentará nuevamente a la Cámara para su discusión en sesión posterior.

³²⁴ *Ibidem*, p. 165.

Al final de cuentas, los miembros del Pleno son miembros de diferentes Comisiones y saben que, respecto al trabajo de las otras incentivará la cordialidad en el trabajo de su comisión, pues la intervención en la decisión de una comisión puede ser castigada con futuras intervenciones en las decisiones de quienes promovieron la intervención.

En cambio, en el Pleno, la negociación se desarrolla a través de una mayoría simple, que puede aceptar o rechazar el proyecto presentado por la Comisión o modificarlo, por medio del rechazo del proyecto en lo general, suprimiendo los artículos en la votación en lo particular y proponiendo modificaciones a la comisión dictaminadora.³²⁵

De manera general, cualquiera que sea la reglamentación del debate parlamentario, se organiza de acuerdo con las etapas siguientes: discurso, discusión, preguntas, interpelación, suspensión y cierre.³²⁶

El dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto de una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas

³²⁵ *Ibidem*, p. 166

³²⁶ *Ibidem*, p. 170.

previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones que funde la resolución.

El fin es determinar si procede la inserción de dicho proyecto normativo en el sistema jurídico mexicano. Por ello un dictamen se convierte en la opinión de los legisladores sobre un proyecto legislativo; es una conclusión sobre un asunto específico de una comisión o del pleno de la Cámara.

Tradicionalmente un dictamen cuenta con cinco puntos básicos: proemio, antecedentes, considerandos, puntos resolutivos y, mayoría de firmas.³²⁷

En relación con los escenarios en los cuales se realizan las transacciones, una característica importante de las instituciones legislativas latinoamericanas es que muchas de las negociaciones y de los acuerdos ocurren a puerta cerrada.

En la mayoría de las instancias los Presidentes prefieren ocultar los desacuerdos con la legislatura, como también las concesiones hechas a la legislatura, o a los legisladores individuales, de la mirada pública.

³²⁷ *Ibidem*, p. 171.

En otros casos, cuando las propuestas del Presidente gozan de fuerte apoyo popular, el Presidente puede preferir apoyarse en la opinión pública para debilitar la fuerza del poder legislativo y rehusar ofrecer concesiones.

Estudios recientes han desarrollado clasificaciones o tipologías de las legislaturas latinoamericanas, centrándose en Argentina, Brasil, Chile y México, clasifican las legislaturas latinoamericanas como *reactivas* en vez de *proactivas*. Esto implica que mientras las legislaturas rara vez inician la legislación, están a menudo involucradas en la negociación sobre los asuntos de las políticas tras bambalinas y vetando o modificando iniciativas del ejecutivo.

De acuerdo con esto, las legislaturas latinoamericanas no tienen necesariamente bajo poder o importancia ya que los Presidentes deben anticipar qué propuestas va a aceptar la asamblea y modificar sus estrategias de acuerdo con ello.³²⁸

En la mayoría de los países, las Comisiones no son solo depositarios de experiencia en política, sino también guardianes y el punto de origen de las políticas en sus respectivos ámbitos, lo cual les da un

³²⁸ SCARTASCINI, Carlos, *op. cit.*, pp. 58-59.

desproporcionado control sobre la agenda. En consecuencia, las Comisiones son algunas veces poderosas y se les permite imponer muchas de sus preferencias políticas.

Sin embargo, la medida de la fortaleza de la Comisión, el grado de especialización y la capacidad técnica de las Comisiones varían ampliamente y son moldeados por varios factores.³²⁹

Primero, las normas de la legislatura determinan el número y tamaño de las Comisiones, lo que afecta a la oferta de espacios en las Comisiones. Si el número de Comisiones por legislador es grande, los legisladores son llamados a servir en varias Comisiones a la vez. Como el tiempo y el esfuerzo son recursos limitados, y los legisladores participan en más Comisiones simultáneamente, disminuyen el nivel de especialización y el grado en el que los legisladores acumulan experiencia política.

Segundo, el proceso de asignación de los legisladores a los Comités y las posiciones de liderazgo también afectan el grado de especialización. Mientras que un sistema basado en la antigüedad de los miembros en la Cámara, en un contexto en que los legisladores

³²⁹ *Ibidem*, p. 56.

atienden circunscripciones de sectores particulares para lograr la reelección, fomenta la especialización, una distribución partidista de la comisión y de las posiciones de liderazgo, en un contexto donde los líderes de partido practican la rotación de los legisladores de una comisión a la otra, la debilita.

Finalmente, otro factor que determina las capacidades técnicas del sistema de Comisiones es la disponibilidad de recursos, por ejemplo un equipo competente de trabajo de la comisión. En aquellos casos en que las Comisiones son importantes para la formulación de políticas legislativas, si los líderes de partido retienen el control de las nominaciones de la Comisión, podrían utilizar aquellas nominaciones para asegurar un grado más alto en la disciplina del partido.³³⁰

Los líderes de partido no son los únicos que utilizan las Comisiones para su beneficio. De manera generalizada, en América Latina, los legisladores normalmente intentan pertenecer a los Comités que les suministrarían los mayores beneficios, como incrementar la probabilidad de reelección.³³¹

³³⁰ *Ibidem*, p. 57.

³³¹ *Ibidem*, p. 58.

4.- RELACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO CON EL EJECUTIVO FEDERAL.

Anteriormente, algunos tratadistas afirmaban que, al ser el Poder Legislativo un mero órgano que sancionaba actos del Ejecutivo, dándoles la categoría de leyes, bastaba con que los grupos de interés ejercieran una efectiva influencia en las iniciativas de leyes y de reformas constitucionales que mandara el Ejecutivo para intervenir prácticamente en la elaboración de las mismas. La actividad de los grupos de presión se encaminó específicamente a intervenir en la elaboración de las iniciativas del Ejecutivo sabiendo que el Legislativo las aprobará en sus términos o, cuando mucho, les hará una modificación en cuanto al estilo de redacción. Asimismo, se afirmó que en México no existió este tipo de *lobbies* por la sencilla razón de que tampoco existió un Poder Legislativo funcionalmente independiente.³³²

En este sentido, inclusive, el ex Presidente de la República, Miguel de la Madrid afirmó: *“Los presidentes de México hemos abusado de nuestra preponderancia respecto a los otros dos poderes: el presidente*

³³² OROZCO HERNÁNDEZ, JOSÉ DE JESÚS, “El poder de los grupos de presión” en GARCÍA PELAYO, CASILLAS HERNÁNDEZ Y OTROS, “Constitución y grupos de presión en América Latina”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1977, p. 130.

se ha convertido en el primer legislador (de ahí vienen la mayoría de iniciativas de ley); esto marca el rumbo de la nación”.³³³

La importancia del Congreso en la toma de decisiones públicas en México no es nueva. Las Legislaturas Federales LVI (1994-1997) y LVII (1997-2000), se distinguieron por su conformación plural; por otra parte, en el año 2000 se dio la alternancia en la Presidencia de la República; a partir de estos sucesos, México vive un sistema plural y el sistema político mexicano se ha transformado en varios aspectos.

De ahora en adelante, la elaboración y ejecución de políticas públicas en nuestro país deberán tener como referente necesario la realidad política de la alternancia y los imperativos de un gobierno dividido, que impone la pluralidad en la composición del Congreso de la Unión.³³⁴

La importancia del Congreso en la toma de decisiones públicas no es nueva y ha sido creciente. Como reacción a dicha importancia se presentaron cambios institucionales importantes en la Presidencia de la República tales como la creación de la Consejería Jurídica del

³³³ HURTADO, JAVIER, *“El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas”*, Universidad de Guadalajara, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.274

³³⁴ ELÍAS GALAVIZ, EFRÉN, *“El cabildeo legislativo y su regulación”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2006, p. 76.

Ejecutivo Federal, así como las unidades de enlace con el Congreso en dependencias públicas federales.

Sin embargo, aunque la idea fue buena, en la práctica, las unidades de enlace con el Congreso limitaron su “cabildeo” con el legislativo a proporcionar información a sus superiores de lo que acontecía en el Congreso y fungir de mensajeros entre funcionarios y legisladores. A pesar de los avances registrados, las relaciones del Ejecutivo Federal con el Legislativo siguieron marcadas por la unilateralidad, en las que el Congreso sólo aparecía en el mapa político de los funcionarios federales con el único objeto de aprobar una Ley, normalmente en los términos que ya había sido elaborada por dichos funcionarios. En la práctica, parecería que los funcionarios del Ejecutivo Federal concebían al Congreso como un mero legitimador de sus propuestas, con el que simplemente había que negociar las formas para la aprobación de leyes.

A pesar de estas experiencias, las posturas frente al Congreso no cambiaron mucho. Además de la aprobación de algunos presupuestos federales, el Ejecutivo Federal sólo pudo lograr acuerdos en algunas leyes de trascendencia, tales como la de transparencia y acceso a la

información, la del servicio profesional de carrera, desarrollo social y voto de mexicanos en el extranjero. Fuero de esto, y en áreas realmente importantes no hubo capacidad para lograr acuerdos.

En su momento, para tratar de superar la crisis legislativa, se planteó la firma del *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional*, sin embargo, su incidencia en la política fue nula. La razón era obvia: difícilmente los partidos renunciarían permanentemente a capitalizar políticamente los errores del gobierno o a proyectarse políticamente a costa del gobierno. Era necesario diseñar y ejecutar una estrategia de corto, mediano y largo plazo, que se enfocara a resolver los problemas estructurales en las relaciones intergubernamentales para garantizar una mejora en las mismas. Nada se hizo. Se buscó minimizar los costos políticos del debate público. Se optó por una estrategia mediáticamente lucidora, pero políticamente ineficaz: avanzar mediante acuerdos cupulares y siempre y cuando el consenso fuera muy amplio. Además de la escasez de resultados, las constantes y crecientes tensiones entre el Ejecutivo Federal y el Congreso hacían ver la urgencia de un cambio para mejorar las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el orden federal. Se llegó al

extremo de que lo que no resolvía el diálogo y la negociación política, lo estaban resolviendo los tribunales.³³⁵

La importancia creciente del Congreso en la discusión y aprobación de leyes fue la causa de que en el Poder Ejecutivo se hayan creado instancias de interlocución con el Congreso. Estas eran responsables de promover las iniciativas del Ejecutivo Federal en sus áreas de competencia, además de dar seguimiento y analizar el trabajo parlamentario que por sus atribuciones les compete, también proveían de información técnica de calidad, oportuna y adecuada a los legisladores, en lo individual o a Comisiones dictaminadoras, para ofrecer apoyos adicionales en su toma de decisiones y así facilitar la consecución de sus objetivos.

Con la sucesión presidencial del año 2000, vinieron cambios también en la forma de relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Con la anuencia del Presidente Vicente Fox, el titular de la Secretaría de Gobernación, monopolizó la relación del Ejecutivo con el Legislativo, el argumento central fue que se debían unificar criterios y estrategias para las negociaciones de las llamadas reformas estructurales. De esta

³³⁵ *Ibidem*, pp. 76-80.

manera, el 30 de julio de 2002 se creó la Subsecretaría de Enlace Legislativo.

Así, se daba el primer paso para que desde Gobernación se coordinaran todas las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El siguiente paso fue la modificación al artículo 5º del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para darle mayores facultades al titular de la dependencia en la conducción y coordinación de las relaciones entre ambos poderes. El tercer paso fue la publicación de un acuerdo en donde Gobernación se hacía cargo oficialmente de la relación Ejecutivo-Legislativo.

Así, por la Secretaría de Gobernación tendrían que pasar todas las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal y también la propia agenda legislativa. El objetivo era *“mejorar y fomentar las relaciones institucionales con el Poder Legislativo, mediante una adecuada colaboración entre las dependencias del Ejecutivo Federal”*.

De esta manera, por decreto, desaparecieron las unidades de enlace con el Congreso de la Unión de toda la administración pública y se creó una sola unidad de enlace, una especie de ventanilla única. No obstante, aunque la relación oficial la monopolice la Subsecretaría de

Enlace con el Congreso de la Secretaría de Gobernación, informalmente se siguen dando contactos entre representantes de varias secretarías de Estado y legisladores.³³⁶

Durante la última década del siglo XX se llevaron a cabo importantes reformas en materia político electoral. Tales modificaciones dieron como resultado la conformación de un sistema mixto en el que se privilegió el pluralismo, se fortaleció el bicameralismo simétrico, y se robusteció las dirigencias partidistas sobre los militantes, lo que produjo partidos unitarios y disciplinados.³³⁷

El diseño institucional del Congreso comienza a mostrar sus alcances y limitaciones para asumir la responsabilidad de sacar adelante la elaboración de las leyes esperadas por el país. En este sentido, lo primero que se observa es que el sistema de representación impulsado por la Constitución Mexicana para la conformación de la Cámara de

³³⁶ GÓMEZ VALLE, JOSÉ DE JESÚS, *“El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2006)”*, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México, 2006, pp. 108-110.

³³⁷ VALECIA ESCAMILLA, LAURA, *“La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”*, *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, México, 8/16. Agosto diciembre 2012, p. 16.

Diputados y del Senado hace de los partidos los principales protagonistas del proceso.³³⁸

Producto de la novedosa composición, se implementaron mecanismos de organización interna en los cuales se privilegió la disciplina del legislador frente a su partido, con lo cual se fortaleció el liderazgo de los grupos legislativos al otorgarles amplias responsabilidades a fin de organizar, operar, distribuir y agilizar el trabajo parlamentario.

Como resultado final, el Poder Legislativo se configuró como un sistema bicameral simétrico cuya toma de decisiones está en manos de los Grupos Parlamentarios. Éstos, a su vez, se encuentran estrechamente ligados a los órganos dirigentes de sus partidos políticos (los Comités Ejecutivos Nacionales) dado que la designación y el financiamiento de las campañas políticas de los candidatos son una prerrogativa de los órganos centrales de los partidos, al mismo tiempo que tienen a su cargo la designación de los líderes de los grupos parlamentarios.

Una de las primeras tareas de los Grupos Parlamentarios de los partidos de oposición, tras ver incrementada su dotación de asientos,

³³⁸ BÉJAR ALGAZI, Luisa, “*Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?*”, Política y Gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Política y Gobierno, vol. XXI, núm. 2, julio-diciembre, México, 2014, p. 334.

fue transferir el monopolio de la organización legislativa a un órgano multipartidista conocido inicialmente como *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*. Éste fue creado en la LVI Legislatura (1994-1997) y posteriormente se transformó en la Junta de Coordinación Política (creada en 1999).

Su objetivo era, además de integrar a los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara, impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.³³⁹

Ante la ausencia de restricciones constitucionales a la capacidad de Diputados y Senadores para proponer iniciativas (*control positivo*), la Ley Orgánica del Congreso delega el *control negativo* de la agenda legislativa en los Coordinadores de Grupos Parlamentarios, responsables de asegurar la mayoría requerida para la aprobación de la ley, además de impedir el avance de cualquier pieza de legislación que pueda poner en riesgo la unidad de sus miembros, o de la coalición pactada para evitar el rechazo.

³³⁹ VALECIA ESCAMILLA, LAURA, *op. cit.*, pp. 18-19.

Con ese objetivo, los instrumentos puestos a disposición de los líderes de las bancadas por la Ley Orgánica del Congreso y los Reglamentos de las Cámaras para sacar adelante la elaboración de la ley incluye la facultad de proponer al pleno, a través de su participación en la Junta de Coordinación Política, la conformación de las Comisiones encargadas de dictaminar las iniciativas puestas a consideración del pleno, la conformación de sus respectivas mesas directivas y la sustitución de cualquiera de sus integrantes.

De esta forma, en la lógica del papel asignado a los partidos políticos en el proceso legislativo, implícitamente se asume que eludir la posibilidad de discrepancias es siempre una opción menos costosa que tratar de convencer a sujetos difíciles de persuadir y, por lo tanto, proclives a la indisciplina. La medida permite, por otra parte, agilizar la negociación del texto que podría contar con el apoyo suficiente para su aprobación final.³⁴⁰

Esta concentración de poder en los órganos de gobierno de las Cámaras se replica al interior de cada fracción parlamentaria. Son los líderes de las bancadas los que concentran el poder y poseen los

³⁴⁰ BÉJAR ALGAZI, Luisa, *op. cit.*, p. 336.

instrumentos para disciplinar a sus miembros: distribución del presupuesto de las fracciones, nombramientos, permisos, promociones, participación en las discusiones del pleno. En estas circunstancias, la indisciplina puede tener un costo alto en términos de la actividad legislativa de cada legislador y, sobre todo, de su carrera política.³⁴¹

El número de Comisiones se incrementó en ambas Cámaras: 44 Comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados y 59 en la de Senadores. Los integrantes de las mismas limitarían su número a 30 miembros por Comisión, y cada legislador no podría formar parte de más de tres Comisiones a la vez.

No obstante los cambios registrados en la normativa estructural de las Comisiones, algunos autores han encontrado evidencia empírica en la que destacan que el cambio en el número de Comisiones obedeció más a una repartición de prebendas, que a su especialización. Esto sin tomar en cuenta que pocas Secretarías de Estado tienen una relación paralela y directa con las Comisiones legislativas. De las 44 Comisiones

³⁴¹ CASAR, María Amparo, *“Quince años de gobiernos sin mayorías en el Congreso mexicano”*, Política y Gobierno, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., vol. XX, núm. 2, II semestre 2013, México, 2013, p. 230.

ordinarias que integran actualmente la Cámara Baja, sólo 20 mantienen una relación directa con las secretarías de Estado. En cuanto a la Cámara Alta, de las 59 Comisiones ordinarias 15 mantienen vínculos directos.³⁴²

La reorganización del trabajo legislativo en Comisiones no se tradujo en una fuente de especialización, información y personal profesional que apoyara en las tareas legislativas. Esto explica en parte la baja tasa de iniciativas dictaminadas por las Comisiones. Del año 2000 a la fecha, entre el 80% y el 90% de las propuestas legislativas emitidas por los congresistas han quedado detenidas en las Comisiones sin posibilidad de ser discutidas.

Por su parte las propuestas del Presidente de la República, aunque mantienen mayores tasas de aceptación, los gobiernos divididos han ocasionado un rezago que ha oscilado entre el 9% y el 43% de iniciativas que, si bien no fueron rechazadas abiertamente en el pleno, se mantuvieron obstruidas en Comisiones.

En México, los datos que agrupan el trabajo legislativo, dividido en producción (o número de iniciativas presentadas) y éxito (número de

³⁴² VALECIA ESCAMILLA, LAURA, *op. cit.*, p. 21.

iniciativas aprobadas), muestran que a medida que la legislatura se volvió más plural, los grupos parlamentarios aumentaron su producción, pero no su éxito.

A partir de la instauración del gobierno dividido los efectos negativos fueron la baja tasa de éxito legislativo por parte del Presidente, y la reducida disponibilidad de los actores para cooperar y consolidar los cambios institucionales del nuevo régimen democrático.

La carencia de mayoría por parte del partido del Presidente redujo su capacidad para influir en la agenda legislativa y, por el otro, la debilidad presidencial activó la presencia del partido dominante en la toma de decisiones. De ahí que la formulación de políticas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del Presidente, a una colegiada representada por las fuerzas partidistas. Esta situación obligó al Presidente a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con el nuevo régimen.³⁴³

La aprobación de la legislación presidencial, hasta antes de 2012, se había ceñido a la presentación de propuestas exclusivas del ámbito del

³⁴³ *Ibidem*, pp. 22-24.

Ejecutivo, como los presupuestos, las propuestas fiscales o de seguridad pública; o del ámbito económico. El nivel de modificación de dichas propuestas a manos del bloque opositor ha engendrado desencuentros entre los poderes.

Por otra parte, uno de los fenómenos que, en aquel entonces, se observaron en relación a la producción y eficacia legislativa del Congreso Federal fue el cúmulo de iniciativas de los grupos parlamentarios.

La producción legislativa de los diputados se incrementó cuando el Poder Ejecutivo tuvo menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la Cámara no favorecía a su partido; dicha inflación legislativa se tradujo en la incapacidad de los partidos para la negociación y conformación de coaliciones en las que los legisladores individuales cooperaran con propuestas comunes o acuerdos programáticos con el gobierno.³⁴⁴

Desde entonces, la experiencia mexicana demuestra que, en un contexto marcado por la debilidad del gobierno para hacerse cargo de esa tarea, el reto puede ser resuelto con la intervención de las

³⁴⁴ *Ibidem*, pp. 29-30.

dirigencias nacionales de los partidos, a condición de que el diseño electoral y el entramado interno de la legislatura les permitan coordinar la negociación y la aprobación de las políticas de la agenda nacional.³⁴⁵

En suma, los órganos de gobierno de las Cámaras en su ámbito de acción y los líderes de las fracciones en el suyo, tienen fuertes poderes de agenda tanto positivos como negativos, esto es, junto con el poder de iniciativa, tienen el poder de promover el rápido procesamiento de aquellas que son de su preferencia y también el de retrasar o incluso bloquear aquellas que no lo son. Así, el papel del Congreso es definitivo en la promoción o estancamiento del cambio en el statu quo y está, en principio, mejor posicionado que el Ejecutivo para hacerlo dado sus mayores poderes para fijar y controlar la agenda.³⁴⁶

Antes de concluir este apartado resta destacar un hecho específico que tuvo lugar con motivo de la evolución de la relación del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo Federal: el denominado “*Pacto por México*”.

La primera y más natural de las interrogantes es plantear qué es el “Pacto por México”. Si bien es un acuerdo voluntario entre personas, no

³⁴⁵ BÉJAR ALGAZI, Luisa, *op. cit.*, p. 346.

³⁴⁶ CASAR, María Amparo, *op. cit.*, p. 230.

puede precisarse su definición empleando los vocablos de un *contrato* o un *convenio*. La naturaleza política, tanto de los actores como del objeto del acuerdo, excluye una concepción de Derecho Civil. Sin embargo, pueden importarse de la Teoría de las Obligaciones los elementos subjetivos y objetivos inherentes a los actos jurídicos para la construcción de una definición del mismo.

El “Pacto por México” genéricamente es un acuerdo. En la especie se caracteriza de naturaleza política, en oposición a jurídica, fáctica en oposición a formal. A nivel subjetivo se advierte que es celebrado entre actores políticos cupulares de las tres principales fuerzas políticas nacionales. En su dimensión objetiva se entiende que es la formulación de una agenda de gobierno para implementarse en el ámbito del Legislativo y del Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En su espectro temporal, podría afirmarse su vigencia sexenal.

En este orden de ideas, se puede definir el “Pacto por México” como el *acuerdo político y fáctico celebrado entre los actores políticos cupulares de las tres principales fuerzas políticas nacionales con el objetivo de formular la agenda de gobierno que se implementará en el ámbito de*

las competencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales de los Estados Unidos Mexicanos, durante el sexenio 2012 – 2018.

El 2 de diciembre de 2012 fue suscrito por el Presidente de la República y los dirigentes de los tres principales partidos políticos del país: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional.³⁴⁷

De acuerdo con Cecilia Soto: *“La primera impresión que da la lectura del documento, es que el nuevo gobierno y los representantes de los partidos negociaron de verdad y ofrecen un documento serio que recoge muchas de las propuestas de las tres fuerzas durante la campaña electoral y varias iniciativas muy importantes de la sociedad civil”*.³⁴⁸

Con el fin de lograr la viabilidad y aprobación de su agenda de reformas estructurales, la Presidencia buscó reducir el grado de conflictividad y confrontación política con la oposición en aras de asegurar las mayorías

³⁴⁷ ROBLES DE LA ROSA, Leticia, (2012, 3 de diciembre), *“Pactan por México”*, p. 1, consultado en: <http://www.excelsior.com.mx/impreso?fecha=03-12-2012>

³⁴⁸ SOTO, Cecilia, (2012, 3 de diciembre), *“El Pacto por México: buen inicio”*, p. 26, consultado en: <http://www.excelsior.com.mx/impreso?fecha=03-12-2012>

legislativas que le permitieran modificaciones constitucionales a través de dicho acuerdo político.³⁴⁹

En este sentido, Emilio Gamboa, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Senadores señaló: *“En este pacto juega un papel fundamental el Congreso; tiene que convertirse ese documento en iniciativas y después que llegue, ya sea a la Cámara de Diputados o al Senado, y nosotros hacer nuestro trabajo”*.³⁵⁰

Dicho acuerdo estableció un Consejo Rector la responsabilidad de articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, establecer un calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de ley que se requieran, para someterlas a la discusión del Congreso de la Unión. Está integrado por tres representantes designados por el Presidente de la República, y los presidentes de los partidos políticos suscriptores, respectivamente.

³⁴⁹ MARTÍNEZ VALDÉS, Gustavo, *“Elecciones en Baja California, 2013. La coordinación electoral del Pacto por México”*, Estudios Políticos, U.N.A.M., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, novena época, núm. 36, septiembre – diciembre, 2015, México, 2015, p. 64.

³⁵⁰ ROBLES DE LA ROSA, Leticia, (2012, 4 de diciembre), *“Legisladores, dispuestos a convertir acuerdo en leyes”*, p. 12, consultado en: <http://www.excelsior.com.mx/impreso?fecha=04-12-2012>

También contempló una Coordinación Técnica con la responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector y a los acuerdos de las mesas de trabajo por materia, así como instrumentar las acciones de comunicación y difusión a la opinión pública. Los miembros de la misma fueron designados nombrando un representante por cada parte suscriptora del Pacto.³⁵¹

Contempló incluir mecanismos de seguimiento y evaluación, a los que se invitarán a personajes destacados de la Sociedad Civil Organizada e invitar a otras fuerzas políticas a sumarse al Acuerdo.³⁵² Estableció 95 puntos de acuerdo para llevarse a través de reformas o políticas públicas, se fijaron fechas de presentación, de inicio y culminación de la implementación, y, en su caso, se señaló su sujeción a la aprobación de la Reforma Hacendaria.³⁵³

A partir del “Pacto por México” se buscaba que los acuerdos generados en su interior se tradujeran en iniciativas y reformas de ley aprobadas *ex post* en el Congreso de la Unión. Debido a la naturaleza “*informal*”

³⁵¹ Texto del “*Pacto por México*”, 02 de diciembre de 2012, p.24, consultado en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

³⁵² *Ídem*.

³⁵³ *Ibidem*, pp. 25 – 33.

del propio pacto, lo que suponía la ausencia de ordenamientos legales que sustentaran al Pacto, así como de la carencia de sanciones al no cumplimiento del mismo por alguna de las partes, se consideró su fragilidad institucional ante las disputas políticas que podían ocurrir como resultado de conflictos generados a partir de los diversos procesos electorales en los que competían los distintos partidos.³⁵⁴

Ante ello, al interior del Pacto se establecieron algunas reglas para guiar el comportamiento de los actores involucrados. Ello motivó al titular del Ejecutivo Federal para proponer la celebración de un *Adéndum* al pacto en el que se establecieron once lineamientos con los que se buscó generar condiciones de transparencia, igualdad, legalidad y control del uso electoral de las políticas públicas, evitando la salida del PAN y PRD del acuerdo político que quedaron contenidas en un documento celebrado el 07 de mayo de 2013.³⁵⁵

El “Pacto por México” se estableció como el marco general que redefinió la lógica de funcionamiento de la política partidista en el país, siendo las dirigencias nacionales de dichas organizaciones los actores de mayor

³⁵⁴ MARTÍNEZ VALDÉS, Gustavo, *op. cit.*, p. 72.

³⁵⁵ RESENDIZ, Francisco, NIETO, Francisco, (2013, 7 de mayo), “Partidos firman *addendum* al ‘Pacto por México’”, consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/921445.html>

involucramiento en los resultados del acuerdo. Esto incentivó que al interior de los partidos se comenzara a promover la intervención directa de las dirigencias nacionales sobre las decisiones subnacionales de sus organizaciones.³⁵⁶

El Pacto propició la intervención de las dirigencias nacionales de los partidos, incluso, en las elecciones estatales de sus candidatos. Un ejemplo de ello fueron las declaraciones del dirigente nacional del PRI, César Camacho Quiroz, durante un evento partidista de corte nacional realizado en la ciudad de Tijuana, B.C., en la que intentó establecer una distinción entre los conflictos derivados de los comicios estatales en la entidad y las exigencias propias del Pacto. Ahí comentó, ante el candidato de su partido al gobierno estatal: *“El Pacto por México está muy por encima de las elecciones, con todo y que son importantes. Si nosotros no somos capaces de seguir acordando buenas propuestas para el país, las elecciones podrán pasar, independientemente de quién gane, pero los problemas no se van. Por eso el Pacto por México tiene que estar resguardado y las elecciones se tienen que dar en el ambiente de legalidad que la Constitución establece, equidad en la contienda. Y*

³⁵⁶ MARTÍNEZ VALDÉS, Gustavo, *op. cit.*, p. 72.

*los que estamos en el Pacto por México no podemos detenernos en asuntos electorales por importantes que sean”.*³⁵⁷

5.- RELACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO CON LOS GRUPOS DE PODER, DE INTERÉS Y DE PRESIÓN.

El poder político está hoy sujeto a la influencia de un gobierno más invisible y menos controlado todavía que el de los partidos, estos grupos ejercen un poder de hecho. Los grupos de presión³⁵⁸ son *conjuntos de individuos formados en torno de intereses particulares comunes, cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales o la salvaguarda de valores morales, que influyen, para el efecto en la política pública.*

³⁵⁷ GARCÍA, I., (2013, 16 de junio), “PRI: el Pacto por México no puede detenerse por elecciones”. ADN Político, consultado en: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/06/16/pri-el-pacto-por-mexico-no-puededetenerse-por-elecciones>

³⁵⁸ De acuerdo a Jean Meynaud, los grupos de interés así caracterizados se transforman en grupos de presión sólo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones. La categoría de grupos de presión” abarca una parte de la actividad de los grupos de interés o, dicho más exactamente, consiste en el análisis de los grupos de interés en un aspecto determinado. La categoría de “grupos de presión” no es realmente homogénea. El factor de selección reside en la adopción de una vía específica para defender las reivindicaciones que persigue el organismo. Citado en MARTÍNEZ GIL, JOSÉ DE JESÚS, “Los grupos de presión y los partidos políticos en México”, Ed. Porrúa, México, 1992, p. 129.

La actividad que los grupos de presión realizan para influir en la toma, transmisión y ejecución de las decisiones gubernamentales, tienen diversas modalidades. Entre los medios más acogidos se encuentran la persuasión, la amenaza, el soborno, el sabotaje, la fuerza, etcétera. La influencia que ejercen los grupos de presión sobre el órgano legislativo recibe el nombre de *lobbying*, traducido como “cabildeo”. *Consiste en los procedimientos por los cuales grupos organizados, ajenos al grupo legislativo, procuran influir sobre la actividad de dicho órgano, de acuerdo con sus deseos.*³⁵⁹

Ante una nueva realidad de un Congreso más participativo en las labores de gobierno, se ha impuesto la necesidad de revisar las prácticas políticas. A los sectores productivos y organizaciones sociales ya no les basta, como en el pasado, con presentar sus demandas ante el Ejecutivo Federal y convencer a algunos cuantos funcionarios. Ahora éstos deben acometer la tarea de tratar de influir en las decisiones del Congreso para conseguir sus objetivos.

De ahora en adelante se hace indispensable el cabildeo legislativo como una actividad profesional y sistemática, especialmente cuando

³⁵⁹ OROZCO HERNÁNDEZ, JOSÉ DE JESÚS, *op. cit.*, pp. 106-110.

ningún partido cuenta con una mayoría clara, haciendo indispensable la generación de consensos entre partidos políticos para sacar adelante las políticas públicas y cualquier cambio de índole legislativa.³⁶⁰

En algunos sistemas políticos la intervención de los grupos de interés se ha convertido en una característica fundamental del proceso de formulación de políticas públicas. La política de los Estados Unidos no se entendería sin ellos. Sin embargo, algunos consideran que los grupos de interés y la actividad principal que realizan para influir en las políticas públicas, es decir, el cabildeo, son una amenaza para la democracia y un símbolo de corrupción política.

En México no se había necesitado el cabildeo, hasta ahora. Principalmente porque el control de la agenda legislativa la ejercía el Presidente de la República. La primera campaña formal de cabildeo legislativo, llevada a cabo por grupos de interés no gubernamentales que incluyó contactos amplios y sistemáticos con legisladores de distintos partidos para influir en una ley, se dio respecto de la propuesta del Presidente Zedillo de reforma eléctrica.

³⁶⁰ ELÍAS GALAVIZ, EFRÉN, *op. cit.*, p. 69.

Las intervenciones fueron de empresas de relaciones públicas y se circunscribieron a la presentación de demandas de algunos sectores económicos a los legisladores y concertar entrevistas con directivos de empresas y organizaciones empresariales. Desde entonces las empresas que ofertan el servicio de cabildeo en México proliferaron.³⁶¹ En las Comisiones legislativas del Congreso de la Unión se delega la potestad para llevar a cabo el trabajo inicial que se necesita antes de que el Pleno decida si una iniciativa se aprueba. Estas instancias tienen el derecho de recolectar toda la información necesaria de los asuntos de su ramo.

Es en esta etapa donde los grupos de presión o los despachos de cabildeo entran en acción: en momentos, las Comisiones encomiendan investigaciones e intercambian información sobre los temas en discusión y análisis a estas organizaciones. Asimismo, las organizaciones que pretenden influir en la legislación se aproximan a las Comisiones para dar información e intercambiar puntos de vista.³⁶²

³⁶¹ Entre las empresas que públicamente ofrecen sus servicios de cabildeo en México, destacan: LTG Lobbying, Structura, Estrategia Total, Grupo de Estrategia Política, Cabildeo y Comunicación, Price Waterhouse Coopers, Kaso y Asociados y Edelman México.

³⁶² GÓMEZ VALLE, JOSÉ DE JESÚS, *op. cit.*, p.79.

Aunque este tipo de contactos no están reglamentados, no por ello son inexistentes. En el contexto parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organicen reuniones de trabajo, formales o informales, con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inclusión o modificación en la Ley.³⁶³

Los actores del cabildeo legislativo se dividen en actores pasivos y actores activos. En este caso el actor pasivo es el Congreso mexicano. Lo que interesa en este punto son los actores activos, es decir, los emisores de las estrategias de cabildeo. Los actores activos del cabildeo legislativo más visibles son los empresarios, las agencias profesionales de cabildeo, las organizaciones ciudadanas u organismos no gubernamentales y Dependencias del Poder Ejecutivo, aunque son los más visibles no necesariamente son los únicos.

El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) se conformó en 1976 para agrupar, representar y defender los intereses del sector privado

³⁶³ *Ibidem*, p.86.

mexicano. Entre sus objetivos se cuentan ser portavoz del sector empresarial y fungir como enlace entre el sector privado y el público.³⁶⁴

Fuertes económicamente, organizados y coordinados en la arena política, las Cámaras empresariales son organizaciones que funcionan como auténticos congresos de patronos con enorme influencia en la legislación y en la elaboración de políticas públicas. Cada Cámara decide sobre la política que deban acoger los intereses que representa cuando el Ejecutivo le envía un proyecto de Ley para que hagan sus observaciones.³⁶⁵

En consecuencia, la participación política de los empresarios va más allá de las consultas secretas o actividades veladas, ya sea que promuevan y capitalicen candidatos afines a sus intereses privados o

³⁶⁴ Sus socios permanentes son: la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin); la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur); la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN); la Asociación de Bancos de México (ABM); el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS). Cuenta también con organismos invitados como la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO DF); la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB); el Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversiones y Tecnología (COMCE) y la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD).

³⁶⁵ Con el triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000, los organismos empresariales empezaron a reclamar para sí una mayor participación en la política económica. Apenas habían transcurrido unos días de la victoria foxista cuando, en una reunión del CCE, Claudio X. González, dio un discurso a sus correligionarios en el que señalaba que eran los empresarios quienes podrían “guiar al gobierno, de manera firme y decidida en la ejecución de políticas públicas” y que había llegado el momento “de aprovechar esta oportunidad”, además los exhortó a “no escatimar recursos para lograr [sus] objetivos”.

bien que ingresen a la competencia directa por cargos públicos. Para dimensionar la incidencia de los empresarios en cargos de elección popular, específicamente en el Poder Legislativo, basta prestar atención al crecimiento exponencial de las posiciones legislativas que controlan los empresarios.³⁶⁶

El sector empresarial volcó la vista hacia los legisladores como tomadores de decisiones susceptibles de ser influidos al momento de legislar sobre temas que atañen al capital. De esta manera empezaron a aparecer dentro de los organismos cúpula del sector privado estructuras de vinculación con el Poder Legislativo:³⁶⁷

La CONCAMIN creó su Comisión de Enlace Legislativo en el año 2000, cuando las condiciones políticas del país cambiaron y la división de poderes se convirtió en una realidad. Preocupada porque ahora sí los legisladores obtenían posibilidades de incidir en el desarrollo de las empresas agremiadas a esta confederación, se acercó al Poder Legislativo.

³⁶⁶ De 1991 a 2004 pasaron de ostentar entre 7 y 13 por ciento a más del 35 por ciento del total de la representación parlamentaria del país, tendencia consolidada en las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003). En la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura, 154 legisladores de un total de 500 (casi 31 por ciento) eran o habían sido afiliados o consejeros de organismos patronales.

³⁶⁷ *Ibidem*, pp.87-91.

La COPARMEX creó su estructura de intervención legislativa también después de la alternancia en la Presidencia de la República; en el año 2000 puso en operación la Dirección de Cabildeo y, en el 2002, la Comisión de Cabildeo. Antes de estas fechas, su relación con el Poder Legislativo no existía porque, según su director de Cabildeo y Enlace Legislativo, las decisiones se tomaban en el Ejecutivo.

En un documento que circularon entre sus agremiados señalan que *“el fin del autoritarismo presidencial debe marcar el fin del autismo político y el principio de la interlocución real entre poderes reales”*; por ello consideran *“indispensable hablar con el Congreso si se busca aprobar una reforma”*.³⁶⁸

En el período que 2000-2003, el cabildeo hacia la LVIII Legislatura que impulsó el sector privado se dividió de la siguiente forma: El CCE promovió lo relativo al reparto de utilidades; el CNA, lo relacionado con la Ley de Desarrollo Rural; la CANACO-SERVYTUR y la CANACO DF, las reformas a la Ley Federal de Juegos (referente a la instalación de casinos).

³⁶⁸ Entrevista con Gabriel Aguirre Marín, Director de Cabildeo y Enlace Legislativo de la COPARMEX, 29 de octubre de 2004, en *Ibidem*, p. 93.

La CONCAMIN y la CANACINTRA promovieron modificaciones sobre el fomento a micro, pequeñas y medianas empresas y la reforma del sector energético, y junto con la CANACO y el Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE) impulsaron reformas a la Ley de Cámaras y Confederaciones. Por su parte, la Asociación de Banqueros de México y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) promovieron las reformas al sector financiero y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), mientras que la CONCAMIN, la AMIS y la COPARMEX buscaron convencer a los legisladores de modificar el sistema de seguridad social.

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados ya que en la Legislatura en mención no se dictaminaron la mayoría de las iniciativas impulsadas por el sector privado, porque no fueron capaces los empresarios de cabildear las reformas estructurales con el Congreso y ni siquiera lograron diseñar una agenda conjunta para negociar los temas pendientes, lo que provocó poca efectividad para lograr que el Legislativo aprobara sus propuestas. Esto demuestra que a la hora de cabildear cada organismo tiene intereses específicos que defender.

Lo anterior trajo como consecuencia que en la LVIII Legislatura los resultados no fueran los que esperaban las cúpulas empresariales. Después de los pobres resultados de un costoso cabildeo, los líderes del sector privado comprendieron que poco lograrían del Congreso mientras siguieran fuera de él.³⁶⁹ Por ello prepararon una estrategia para introducirse en ambas Cámaras legislativas a través de candidatos electos que estarían permanentemente apoyados por las Cámaras empresariales.³⁷⁰

De una entrevista y aplicación de cuestionarios aplicada a encargados de realizar el cabildeo y los enlaces legislativos sobre la metodología empleada, un estudio destacó las siguientes formas de participación: *investigación técnica* (análisis económicos, políticos y sociales; proporcionar información privilegiada); *elaboración de iniciativas* (total o parcialmente); *identificación de actores clave* (aliados, detractores e indecisos); *contactos formales con legisladores* (reuniones de trabajo); *contactos informales con legisladores* (comidas, cenas, llamadas

³⁶⁹ GÓMEZ VALLE, JOSÉ DE JESÚS, *Ibidem*, pp. 95-96.

³⁷⁰ A punto de concluir la legislatura de marras el dirigente de CONCAMIN, Javier Prieto, expresó: “*se gasta más haciendo cabildeo que financiando una carrera política de gente comprometida con el sector*”. El dirigente industrial comentó que el atractivo para los que se decidieran a contender en elecciones o lograran una candidatura por la vía de la representación proporcional, sería el respaldo de las organizaciones empresariales, que una vez electos les financiarían estudios y proyectos. Publicado en *El Universal*, Finanzas, 19 de febrero de 2003, p. 2, citado en *Ibidem*, p. 96.

telefónicas); *audiencias en Comisiones*; *creación de opinión pública favorable* (trabajo en medios de comunicación y la búsqueda de avales y apoyos simbólicos y morales); y *movilización social*.

Además, la investigación arrojó que la investigación técnica y los contactos formales con los legisladores son las prácticas más recurrentes de los cabilderos para tratar de influir en la toma de decisiones de los legisladores con un 90 y 70 %, respectivamente; en tanto que la movilización social es la menos utilizada con únicamente un 20 % de aplicación para persuadir.

Algunos de los retos u obstáculos que los cabilderos manifestaron haber enfrentado consistieron en que cada que terminaba una legislatura y los temas impulsados en la misma no fueran aprobados o simplemente se “congelaran”, debían empezar todo el proceso desde cero en la siguiente legislatura; lo que involucraba volver a construir acuerdos que implicaban volver a invertir recursos materiales, humanos y tiempo.

También que, dado que la disciplina partidista en las fracciones parlamentarias del Congreso mexicano es bastante férrea, es muy difícil que algún legislador vote en contra de los designios de su

Coordinador Parlamentario a pesar de que en lo personal quiera hacer lo contrario o haya sido persuadido por un cabildero en algún sentido que no sea el mismo que el de la fracción, aunado a la preponderancia de los Coordinadores Parlamentarios, cuyo control propicia la acción unificada de los miembros de las bancadas, pues la actuación de los legisladores está sujeta a escrutinio desde las Comisiones hasta las sesiones del Pleno.

Por ello, las labores de cabildeo se centran en los Coordinadores Parlamentarios aunque haya quienes sigan que el Diputado del distrito más modesto es tan importante como un Presidente de Comisión.³⁷¹

En el caso del cabildeo en México se ha abierto un debate en cuanto a la necesidad y pertinencia de regular, y por ende institucionalizar, esta actividad. Tanto los actores activos (agencias profesionales de cabildeo, empresarios, ONG's y la Subsecretaría de Enlace Legislativo) como los pasivos (los legisladores) no han sido ajenos a este debate. En el Poder Legislativo se proyecta normar el cabildeo de empresas y particulares en el Congreso, a partir de reformas en su normatividad.

³⁷¹ *Ibidem*, pp.112-114.

Hasta el año 2006, se han presentado cuatro iniciativas para tal efecto. Ninguna se aprobó.³⁷²

De acuerdo con Garita Alonso³⁷³ es necesario tomar en cuenta las reglas que otros países ya han consolidado sobre la práctica del cabildeo y que estriban en torno a los siguientes aspectos:

- A) Apego a la veracidad
- B) Sentido de realidad
- C) Claridad en la comunicación
- D) Importancia de los funcionarios de la Cámara³⁷⁴
- E) Efectividad de las alianzas
- F) Utilidad de los medios

El investigador afirma que el cabildeo tiene el potencial de representar una democratización de la autoridad pública, en particular de los legisladores y plantea que, así como también pueden representar la manipulación de la autoridad a favor de intereses privados, contrarios

³⁷² Las de los legisladores Efrén Leyva Acevedo (diputado), Fidel Herrera Beltrán y César Jáuregui (ambos senadores), y finalmente la de Cristina Portillo Ayala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Las tres primeras se presentaron dentro de la LVIII Legislatura (2000-2003) y la cuarta iniciativa se presentó en la LIX Legislatura (2003-2006).

³⁷³ GARITA ALONSO, Miguel Ángel, *"Hacia una regulación del cabildeo parlamentario en México"*, Quórum Legislativo, No. 85, abril – junio 2006, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 36.

³⁷⁴ Para el cabildeo pareciera conveniente concentrar la atención y energía en el legislador estratégico para el tema de debate. Dejar fuera a funcionarios que apoyan al legislador en sus tareas, como asesores y técnicos, casi siempre conduce al fracaso.

al interés público, no todo cabildeo es negativo para el interés general, ni para el ejercicio democrático.

La pluralidad política y el perfeccionamiento de las prácticas parlamentarias son los elementos que posibilitan el cabildeo como vínculo entre representantes y representados. Esto implica la urgente necesidad de un nuevo tipo de legislador, más profesional, abierto y comprometido con los intereses y valores de los ciudadanos a los que representa.

En este sentido, la transparencia permite a los electores tener una relación más estrecha con su representante y evaluar su trabajo.³⁷⁵ En el siguiente apartado, se profundizará y ampliará esta cuestión.

6.- RELACIÓN DEL LEGISLADOR CON SU ELECTORADO.

El diseño institucional, u orgánico, como se ha dicho aquí, propicia que sea el Poder Legislativo el que mayores instrumentos de control y fiscalización ejerza sobre los otros poderes e incluso sobre órganos del Estado y agencias semiautónomas. En sentido contrario, ni el Ejecutivo

³⁷⁵. *Ibidem*, p. 37.

ni el Judicial cuentan con instrumentos similares que le permitan balancear el poder de la legislatura.

En el nivel individual, los legisladores no son responsables ante ninguna institución externa propio Parlamento y sus mecanismos intraorgánicos, esa es una de las razones por las cuales se les garantiza inmunidad parlamentaria o fuero constitucional.

En el nivel individual los legisladores deben ser responsables ante sus representados; sin embargo, los partidos políticos son los principales vehículos para la representación política y eventualmente para la adopción de decisiones en el ámbito parlamentario. Son los ciudadanos quienes formalmente pueden sancionar al representante por sus acciones, siempre y cuando se cuente con la información necesaria para evaluar su actividad en el Parlamento, pero son los partidos los que cuentan con los incentivos institucionales para controlar las acciones de sus miembros.³⁷⁶

La función representativa es el vínculo que existe entre los votantes y los integrantes del cuerpo legislativo. Respecto al proceso legislativo,

³⁷⁶ CASAR, Maria Amparo *et al*, "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo" en MERINO, Mauricio *et al* (Coords.), "La estructura de la rendición de cuentas en México", U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, C.I.D.E., México, 2010, pp. 344-345.

una de las tareas atribuidas a la asamblea es la detección de los cambios en el proceso político y su capacidad de recibir las nuevas demandas. Aquí la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que los primeros deben considerar que éstas se expresen en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad.³⁷⁷

Cuando los elegidos son designados a través de una lista cerrada, esta figura se diluye, porque en realidad se está votando por un símbolo, una ideología, un programa o una plataforma, esto es, el elector no tiene control alguno sobre la designación de su “representante”, pues bajo esta lógica la representación es exclusiva del partido que lo designó. Según esta última modalidad, los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto significa más bien un acto de adhesión o simpatía por un partido determinado, de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación a aquél.

³⁷⁷ VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *“La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 156.

En México, el tránsito de un sistema no competitivo a uno que sí lo es, ha tenido efectos directos en la formulación de políticas, ya que en el pasado los legisladores dependían más del Presidente que de su partido para avanzar en su carrera política, la divergencia de intereses era prácticamente nula. Una vez que se diversificaron las preferencias partidarias de los votantes, los intereses buscan establecer coaliciones más amplias y heterogéneas.

Pese a que esta situación no convierte al legislador mexicano en el representante de las demandas parroquiales del distrito por el que fue elegido, pues las reglas y los incentivos no son lo suficientemente fuerte, sí refuerza en cambio la plataforma partidista, de tal forma que el nombramiento de candidatos es una manera de designar delegados del partido capacitados para negociar e introducir las preferencias partidistas en coaliciones ganadoras.³⁷⁸

Los lazos generados por los recursos clientelares dependen de las exigencias del electorado y de las preferencias comunes de las políticas y de las preferencias comunes de políticas y de la influencia de la dirigencia de los partidos en el Congreso. Los diputados difieren del

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 157.

partido cuando los intereses de sus representados difieren de la posición del mismo. Estos diputados necesitan hacer “favores” a sus votantes a cambio de su permanencia en el puesto electoral. Por tanto, el dominio electoral es una variable que determina la autonomía del legislador.

Los vínculos establecidos por el legislador en su carrera política son consecuencia de las demandas de los ciudadanos a cambio de su permanencia en el puesto electoral y se traducen en lazos geográficos y clientelares.

Los lazos generados por los recursos clientelares se refuerzan o se debilitan dependiendo del área geográfica de control. El efecto geográfico depende de la distribución de la agrupación representada, la cual incluye desde agrupaciones étnicas, religiosas, culturales, hasta rurales y urbanas. Ese factor es un agente que permite diferenciar entre comportamientos y representantes de las diferentes áreas de control geográfico.³⁷⁹ Las prácticas clientelares aseguran un capital político al representante.³⁸⁰

³⁷⁹ *Ibidem*, pp. 32-33.

³⁸⁰ *Ibidem*, p. 210.

CAPÍTULO IV

PROPUESTAS

*“NO HACE FALTA UN GOBIERNO PERFECTO,
SE NECESITA UNO QUE SEA PRÁCTICO.”*

-ARISTÓTELES-

CAPITULO IV

PROPUESTAS

Sumario: 1.- El diseño de políticas públicas como facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal mexicano. 2.- La implementación de políticas públicas como facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal mexicano. 3.- La evaluación de políticas públicas como facultad exclusiva de un Órgano Constitucional Autónomo. 4.- Responsabilidad política del Legislador.

1.- EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FACULTAD EXCLUSIVA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO.

El desarrollo de la presente Tesis continúa en este Capítulo con un ejercicio de convergencia de los tres ejes temáticos y metodológicos que se abordaron en cada uno de los capítulos precedentes.

En este sentido, una vez que se ha efectuado un análisis filosófico y epistemológico de dos conceptos fundamentales en esta Tesis, como lo son el Parlamento y las Políticas Públicas, una exposición dogmática sobre la estructura y contenido normativo de las citadas instituciones en el ordenamiento jurídico mexicano y finalmente una compilación de

observaciones politológicas sobre la actividad del Poder Legislativo Federal, existen los elementos necesarios para establecer las dimensiones elementales de la problemática que planteó esta Tesis y estar en posibilidades de aportar algunas propuestas de soluciones, consistentes en modificaciones a múltiples normas jurídicas del derecho mexicano.

Los autores de la filosofía política y, particularmente de los teóricos del liberalismo político, convergen en enfatizar la ineludible importancia del principio de la división del ejercicio del poder político en un Estado. En este contexto, el Poder Legislativo es considerado la piedra angular del Estado liberal. Es la síntesis y materialización del *Contrato Social* de Rousseau porque es el espacio democrático y deliberativo para la toma de decisiones de los medios que permitan lograr los fines del Estado. En consecuencia, se entienden las razones que condujeron a John Locke a afirmar que el Legislativo es el Poder Supremo del Estado y, a éste, todos los demás poderes están y deben estar subordinados.

Así las cosas, bajo los argumentos esgrimidos con anterioridad, particularmente se propone facultar al Congreso de la Unión para el diseño exclusivo de políticas públicas en los Estados Unidos Mexicanos

para enfocar la actividad del Poder Legislativo Federal sobre problemáticas de la agenda política nacional para diseñar políticas públicas dirigidas a la atención o solución de las mismas, a través de tres modificaciones al marco normativo del Congreso de la Unión que comprenden:

- a) La composición del Senado de la República,
- b) El debate parlamentario para el diseño de políticas públicas y
- c) La incidencia de los Órganos Técnicos del Congreso de la Unión en el diseño de políticas públicas.

Partiendo del presupuesto de que los Estados Unidos Mexicanos es un Estado de tipo Federal, los estudios occidentales de las instituciones parlamentarias concurren en señalar la conveniencia del bicameralismo para este tipo de Estados. Fundan su utilidad y conveniencia en que permite la posibilidad de que una Cámara represente en su totalidad al pueblo, en tanto que la otra permite la representación de intereses sectoriales (económicos, sociales y profesionales) junto a la representación de los intereses políticos.

En cuanto a la composición del Senado de la República sería importante considerar un porcentaje determinado de parlamentarios en representación de los gobiernos de las Entidades Federativas, sectoriales económicos y especializados en la Cámara de Senadores con el objetivo de darle al Senado de la República una caracterización de una verdadera “Cámara Alta” respecto de la Cámara de Diputados como “Cámara Baja”, permitiéndole al Senado de la República albergar la representación nacional, sectorial, funcional y especializada, frente a la representación territorial que ostentaría la Cámara de Diputados bajo el presente esquema que se propone.

Como breve ejercicio de derecho comparado, cabe apuntar que la Constitución de Irlanda, desde 1937, prevé para el Senado (*Seanad Éireannde*) de su Parlamento Nacional (*Oireachtas*) una integración semejante a la que aquí se plantea. El Senado Irlandés se compone por representaciones de paneles profesionales en cinco áreas de conocimiento e interés

,³⁸¹ señalados por la propia Constitución de Irlanda, de las autoridades locales e, inclusive, de la Universidad Nacional de Irlanda y de la Universidad de Dublín.³⁸²

Lo que se plantea mediante la modificación propuesta es, en términos de los pasajes citados de las obras de Duverger y de Pross, la implementación en el Senado de la República de la denominada *representación funcional*. Con ello se tendría una representación funcional en la Cámara Alta y una *representación territorial* en la Cámara Baja.

Dos tipos de representaciones distintas permitirían diseñar una mejor política pública a través de la deliberación parlamentaria en el Congreso de la Unión en México. Es más pertinente y atinente tener una representación funcional adicional en el Legislativo Federal en la que las Entidades Federativas puedan expresar los inconvenientes técnicos a la hora de implementar una determinada política pública dentro de

³⁸¹ I. Lengua nacional y cultura, literatura, arte, educación y los intereses profesionales definidos por la ley. II. Agricultura e intereses aledaños y pesca. III. Trabajo, ya sea organizado o no. IV. Industria y comercio, incluida la banca, finanzas, contabilidad, ingeniería y arquitectura. V. Administración pública, servicios sociales, incluidos actividades sociales voluntarias. Artículo 18, numeral 4, sección 1º de la Constitución de Irlanda

³⁸² Artículo 18, numeral 4, secciones 1º & 2º y numeral 7, sección 1º de la Constitución de Irlanda de 1937

sus jurisdicciones, de la misma forma que los diversos sectores nacionales pueden expresar las ventajas y desventajas de una determinada medida exponiendo como afecta los intereses de su núcleo. Los argumentos deliberativos, en este caso, estarían en razón de la función que cada actor tiene como gobierno o como sector, como beneficiado o como perjudicado y no solamente como habitante de una determinada región del país.

En este renglón es oportuno replicar algunos datos que vienen al caso, que ya se expusieron en el apartado teórico-conceptual de esta Tesis. Algunos parlamentos, en sus orígenes, fueron una encarnación de grupos de interés. Por ello, se dio cuenta de la teoría de la “*representación funcional*” para considerar que la dinámica económica exige a las instancias políticas mecanismos adecuados para dar expresión a demandas sectoriales relacionadas con “*lo que se hace*” en lugar de demandas territoriales afines al lugar “*donde se vive*”. Este modelo permite representar adecuadamente a grupos de interés vinculados a la actividad económica.

Como reflexión valdría preguntarse, a manera de ejemplo, el nivel de injerencia que tendría un actor o sector (de políticas públicas) del

estado de Tlaxcala respecto de uno del estado de Campeche, o incluso, uno que habita en el extranjero, cuando hipotéticamente se debata en el Congreso de la Unión un eje del Plan Nacional de Desarrollo o una política pública relacionada con el petróleo. Desde un punto de vista territorial podríamos suponer que el actor de Campeche estaría más interesado en dicha materia, por ser un estado petrolero. Sin embargo, si la actividad del actor/sector de Campeche es artística y la del actor /sector de Tlaxcala es petroquímica, evidentemente cambia el nivel de injerencia y por ende, también la de los gobiernos de sus respectivos estados.

También resulta atingente tener en consideración que en esta Tesis se ha expresado con anterioridad las políticas públicas comprenden el estudio de decisiones y acciones legítimas generadas en un proceso abierto y sistemático de deliberación entre actores y sectores públicos y privados, con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos situaciones definidas y construidas como problemas públicos (Arellano Gault-Blanco).

Si el Senado de la República comprendiera la representación funcional de los sectores económicos, sociales y profesionales, así como la de

las Entidades Federativas, el proceso de formulación de políticas públicas permitiría concurrir con más actores en el debate parlamentario. Admitiría cabildeos legislativos más transparentes, bajo la lógica de que un actor que otrora era formalmente externo y ajeno al procedimiento parlamentario hoy es un sujeto activo con legitimación política para la toma de decisiones en dicho procedimiento. Posibilita tener más claras las pretensiones de los mismos para producir una agenda parlamentaria más uniforme y homogénea. Estas son condiciones que conducirían a la instrumentación de políticas públicas más idóneas que contarían con un mayor apoyo social para su implementación y, en consecuencia, se aminoran los núcleos de resistencia, porque la política pública fue comprensiva con la mayoría de los sectores gobernados.

Por ello, es más conveniente y útil tener una representación que represente a los actores y sectores que demandan, apoyan o rechazan una determinada política pública, en función de lo que hacen como actividad cotidiana y no en razón del territorio que habitan con relación al objeto de la política pública que se debate en el órgano

parlamentario. Cómo ya lo externó Duverger, hoy en día nos identificamos más con lo que hacemos que con el lugar que habitamos.

Con esta propuesta sobre la composición del Senado se busca evitar o minimizar la influencia de organizaciones e individuos en el cabildeo legislativo. Permitiría confluir la agenda de gobierno con los intereses de sectores y grupos de presión en el diseño de políticas públicas. El Senado sería la instancia legislativa representativa de la sociedad poliárquica mexicana.

En este espacio parlamentario podrían introducirse a la agenda pública, de forma democrática, representativa y deliberativa los intereses de los sectores económicos y grupos de presión nacionales para que deriven en la formulación de una política pública, sin que dicha interacción entre actores privados y públicos pueda confundirse con alguna negociación ilícita, sino que más bien se configuren las condiciones para la práctica del consenso político dentro de un marco jurídico institucional.

Para concretar los anteriores aspectos en el orden jurídico mexicano, específicamente se propone modificar el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para señalar la composición

del Senado bajo el principio de la representación funcional de los intereses sectoriales nacionales de carácter económico, social y profesional, junto a la representación de los intereses políticos de los gobiernos de las Entidades Federativas del país.

De este tema pueden desprender múltiples variables a considerar, entre ellas el número de Senadores, los requisitos para aspirar a la representación legislativa, la duración del cargo, etc. Sin descartar estas y otras variables que tengan relación con una modificación de esta índole, se culminan las alusiones a esta propuesta de modificación al Senado, asentando únicamente la pertinencia de suprimir el principio de representación proporcional y de estimar un porcentaje de Senadores electos por votación directa y otra para designación de los sectores.

En el Estado contemporáneo, las funciones parlamentarias: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control y políticas, están dadas bajo la concepción del Parlamento como un instrumento político del principio de soberanía popular que confiere el derecho y deber de intervenir en la conducción de los asuntos públicos.

Ahora bien, estimando concretamente que, en la actualidad, en el ordenamiento jurídico - político mexicano, a través de la Planeación Nacional del Desarrollo, se estructura la agenda sexenal de la administración presidencialista, el Plan Nacional de Desarrollo es el máximo instrumento programático de políticas públicas en México. De hecho, el contenido normativo de diversas disposiciones jurídicas permite afirmar que la mayoría de las políticas públicas en México se subordinan al Plan.

Bajo este estado de las cosas, no es viable encontrar por ningún lado argumentos que aporten concordancia y congruencia alguna entre la concepción del Poder Legislativo como instrumento político de soberanía nacional para intervenir en la conducción de los asuntos públicos y la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en México, ya que la normatividad analizada en el segundo Capítulo de esta Tesis ha dado cuenta de que es el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda el órgano del Estado que lleva cabo todo el ciclo de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y consecuentemente de una gran mayoría de políticas públicas que de dicho instrumento se derivan o se generan.

Ante este escenario, formal y material, resulta concluyente afirmar que es una incongruencia jurídica entre el contenido de algunas de las Leyes Federales que analizaron y las disposiciones normativas de la Constitución que estipulan la elaboración democrática y deliberativa de la Planeación Nacional del Desarrollo. Anteriormente, se esgrimieron las razones por las que se estimó que la Planeación Nacional del Desarrollo en México, no es nacional, ni democrática ni deliberativa.

Por los elementos que previamente se han esgrimido, es fundamental que, en consecuencia, sea el Congreso de la Unión, órgano parlamentario del Estado mexicano, la instancia que lleve a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo con una vigencia de mediano y largo plazo, con un perfil más democrático, deliberativo, representativo y nacional. Si el Estado mexicano está confeccionado sobre los márgenes del Estado liberal, sólo puede resultar preciso que el Poder Legislativo sea un órgano parlamentario fuerte que permita ser llamado ostensiblemente el *instrumento político del principio de soberanía popular*, y sólo entonces confiera el derecho y deber de intervenir en la conducción de los asuntos públicos.

Para especificar la presente propuesta se requiere modificar el tercer y cuarto párrafo del artículo 26, apartado “a” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para asentar el deber jurídico del Poder Legislativo Federal para convocar y operar el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Los datos compilados por esta Tesis permiten sugerir que la composición y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática operado por el Poder Legislativo Federal pueden basarse en la experiencia inmediata del “*Grupo Integrador del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000*”, y del antecedente normativo de la “*Comisión Nacional de Planeación*” que planteó la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

Asimismo establecer en la Ley de Planeación criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan, los programas y las políticas que de la misma emanen; y determinar conjuntamente con el Ejecutivo Federal las bases para que éste coordine con los gobiernos de las Entidades Federativas y concierte con los particulares acciones para la ejecución del Plan, los programas y demás políticas públicas. Además, establecer desde la propia

Constitución que, en un ánimo de congruencia, para que el Sistema de Planeación sea efectivamente democrático y deliberativo, la intervención del Congreso de la Unión, no se limite a externar sus opiniones respecto del Plan y remitirlas al Ejecutivo, como actualmente lo establece la Constitución y la Ley de Planeación, sino que, sea el propio Congreso quien elabore el Plan Nacional de Desarrollo, pues, es la propia naturaleza representativa y deliberativa del Congreso la que permitiría cumplir ese requisito Constitucional.

Con esta propuesta se busca despersonalizar la agenda de gobierno de la agenda personal de aquel que ostente la investidura personal, quitar la temporalidad sexenal de cada Plan Nacional de Desarrollo y darle proyecciones de mediano y largo plazo, vincular inmediatamente la programación presupuestal a la consecución de los objetivos de la Planeación y retomar para el Legislativo Federal Mexicano la atribución de deliberar y tomar decisiones democráticas y deliberativas.

En esta propuesta el objetivo es ubicar al Poder Legislativo como la instancia de toma de decisiones, desde la que inicia la actividad pública del Estado. También se busca acentuar la división del ejercicio del poder político en los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, retomar la

naturaleza deliberativa del Legislativo, tal como fue concebida por la filosofía política liberal y desarraigar el rol de instancia legitimadora de la agenda sexenal del Presidente de la República en turno. También se consigue evitar la generación excesiva de legislación federal que actualmente integra el orden jurídico mexicano así como las abundantes reformas a la Constitución Política que en poco o nada han contribuido a propiciar un cambio benéfico y tangible en la realidad cotidiana de la sociedad mexicana.

Sobre el debate parlamentario para el diseño de políticas públicas, es conducente referir que, ciertamente la expedición de leyes es uno de los instrumentos de políticas públicas. Quizá sea uno de los instrumentos más importantes y de los más empleados; pero no es el único, ni tampoco es la solución generalizada para toda problemática nacional. El Poder Legislativo tiene que estar abierto a proponer soluciones a los problemas de la realidad nacional que no estén limitados a la generación de una ley, sino al empleo de diversos instrumentos, como los que ofrece el análisis de políticas públicas.

El Poder Legislativo Federal mexicano tiene una configuración constitucional que perfila la actividad del Congreso principalmente a la

generación de leyes en aquellas materias que exclusivamente le han sido señaladas por la misma norma fundamental nacional.

En el análisis de la normatividad que rige al Poder Legislativo Federal, se detectó que en el artículo 73 de la Constitución, relativo a las funciones del Congreso, 34 de sus 44 fracciones disponen expresamente la facultad de dictar leyes en las materias específicamente señaladas; es decir, alrededor del 77% de sus funciones consisten en dictar leyes. El restante 33% puede ser, y ha sido, objeto de una ley, ya que con fundamento en la fracción XXX del citado artículo, el Congreso puede expedir las leyes necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades conferidas por dicho artículo.

Asimismo, del mismo artículo constitucional en cita se advierten 83 materias expresamente señaladas sobre las cuales el Congreso de la Unión puede dictar leyes. La existencia de este catálogo atiende a la fórmula que expresa que la Federación sólo puede ejercer las facultades que le confiere expresamente la Constitución y, por exclusión, todas las no reservadas son competencia de las Legislaturas locales. Sin embargo, la evidencia ha demostrado que esta disposición constitucional otrora ocasionó que, cuando una materia sobre la que se

requirió expedir una determinada Ley no estuvo contenida en dicho catálogo, implicó efectuar una reforma constitucional con el propósito de incorporar la misma dentro del mismo. En consecuencia, desde la vigencia de la Constitución de 1917, su artículo 73º ha sido reformado en 77 ocasiones. De hecho es el artículo constitucional que más reformas ha sufrido y, precisamente, el contenido de dichas reformas fue incorporar materias al catálogo legislativo del Congreso de la Unión.

Aparentemente, resultaría un tanto obvio afirmar que el Poder Legislativo legisla y por lo tanto dicta leyes. No obstante, para efectos del diseño o formulación parlamentaria de políticas públicas, el marco jurídico constitucional mexicano no habilita al Congreso de la Unión para llevar a cabo esta función. Su diseño orgánico institucional y su operatividad funcional no se lo permiten. Además, no hay disposición constitucional alguna que le determine las materias sujetas de diseño de políticas públicas para su atención.

Es en este caso, que resultaría más conveniente tener establecido en el ordenamiento constitucional un criterio sustantivo, y no territorial o enunciativo, para conferir el carácter de federal a una problemática nacional, ya que resulta evidente que las problemáticas que se

pretenden atender mediante una política pública superan notoriamente a las 83 materias del catálogo de materias legislables del Congreso de la Unión.

Además, es oportuno referir que actualmente la expedición de leyes en México no es el instrumento de políticas públicas más eficaz para atender o resolver una problemática real nacional. Por lo tanto, la realidad del país requiere que necesariamente se lleve a cabo la implementación de políticas públicas a través de instrumentos distintos a los normativos que aporten mayor eficacia y eficiencia en la consecución de sus objetivos.

Para ilustrar este argumento, se cita a continuación unas breves estadísticas sobre incidencia delictiva en relación con la expedición de códigos y legislación federal en materia de delitos, sanciones y procedimientos penales federales.

Actualmente están vigentes 17 ordenamientos legales federales, sustantivos y adjetivos, en materia penal. En los últimos siete años, el Congreso de la Unión expidió 10 nuevos ordenamientos federales en materia penal. Por otra parte, de acuerdo a cifras oficiales disponibles

proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática la incidencia delictiva aumentó en el periodo comprendido de 2006 a 2012, tal y como se expone en la siguiente tabla:³⁸³

DELITOS MATERIA DE LA SENTENCIA DE LOS DELINCUENTES SENTENCIADOS REGISTRADOS EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA DEL FUERO FEDERAL POR ÁMBITO GEOGRÁFICO DE OCURRENCIA Y PRINCIPAL DELITO SEGÚN TIPO DE SENTENCIA

2006	32,055
2007	31,264
2008	31,347
2009	32,978
2010	41,693
2011	44,006
2012	42,853

*Fuente: INEGI "Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos" 2007 - 2012

Con lo anterior se demuestra que la expedición de leyes y códigos en materia penal en los últimos 7 años, sólo generó dispersión normativa y abundancia de ordenamientos jurídicos que no han logrado disminuir el problema de la actividad criminal en el país. Sin omitir mencionar, de

³⁸³ Elaboración propia a partir de información obtenida en I.N.E.G.I., "Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2006", INEGI, México, 2007, p. 682; I.N.E.G.I., "Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2007", INEGI, México, 2008, p. 666; I.N.E.G.I., "Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2008", INEGI, México, 2009, p. 662; I.N.E.G.I., "Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2009", INEGI, México, 2010, p. 342; I.N.E.G.I., "Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2010", INEGI, México, 2011, p. 352; I.N.E.G.I., "Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2011", INEGI, México, 2012, p. 337 y <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/sociales/judiciales/default.aspx>

manera general, el gasto de recursos públicos que la implementación de dicha legislación generó. En síntesis, la legislación penal federal es un instrumento normativo de política pública ineficaz e ineficiente por que no generó el impacto deseado y generó la erogación de recursos públicos.

En consecuencia de lo anteriormente asentado, se propone efectuar modificaciones a los Reglamentos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados para incorporar en su normatividad la metodología del análisis de las políticas públicas en el debate parlamentario para diseñar políticas públicas que se puedan atender mediante instrumentos diversos a los normativos.

De la misma forma en que el procedimiento legislativo está estructurado por etapas, la presente propuesta sugiere estructurar el debate parlamentario sobre el diseño de políticas públicas por etapas, que de forma amplia pueden consistir de las siguientes:

Determinación del problema

Esta etapa del debate debe enfatizar que los actores participantes en la pugna por incluir una problemática en la agenda gubernamental,

deben tener muy definido el problema. Aquí se determina la razón del diseño de una política pública y aporta una dirección para encaminar la obtención de evidencia e información. Por ello, es importante que el problema planteado en el Congreso ya haya diseccionado problemas muy globales y abstractos, reducirlo a unos cuantos más específicos y concretos y distinguir la causa de los efectos para diferenciar oportunamente si el problema planteado lo es en sí mismo o sólo es la manifestación de otro problema mayor o anterior al planteado. Es importante, en este sentido evitar incurrir en falacias *post hoc* y *ad hoc*, pues de ello depende el que una política pública genere mayores posibilidades de solución al problema planteado. En esta etapa un problema debe tener plenamente justificado como un “problema” y como “público” para que pueda ser incorporado en la agenda del Poder Legislativo Federal.

Formulación del problema

La presentación del problema tiene que estar indicado en términos cuantitativos para poder ser expresado en términos de magnitud. Esto genera condiciones para seleccionar con mayor eficacia el instrumento de política pública más adecuado para atender la problemática y, en su

caso, destinar eficientemente recursos para su implementación. Permite establecer una relación de proporcionalidad objetiva entre el problema, su instrumentación y su financiamiento. Esquemáticamente será imprescindible expresar la naturaleza, causas, duración, dinámica, afectaciones y consecuencias del problema. En esta etapa deliberativa será importante contar con la participación de equipos interdisciplinarios, para aportar una visión heterogénea del mismo y aportar un diagnóstico más preciso del problema. De acuerdo a los analistas de políticas públicas citados, aquí se sugiere contar con los actores afectados.

La formulación del problema debe justificar por qué se trata de un problema que atañe a la Federación y no a las Entidades Federativas. Consecuentemente, también será necesario identificar las instituciones públicas que legalmente estarían implicadas en el problema o en la generación de la solución o atención de la problemática planteada y solicitar su concurrencia en la formulación del problema. También es importante en esta etapa ubicar si el problema está relacionado con otros, para que, en su caso, se analice la posibilidad de plantear una

solución conjunta o coordinada, en la medida que esto sea viable y factible.

Construcción de alternativas

En esta etapa del debate será imprescindible contar con una selección de métodos cuantitativos y cualitativos que mejores resultados tendenciales del problema pueda generar. En la selección de criterios que orientarán la construcción y selección de alternativas, es conveniente asegurar en todo momento dos líneas: a analítica (que estudia los hechos y proyecciones imparcialmente sobre consecuencias) y la evaluativa (se centra en relativizar los juicios de valor). A su vez, es importante establecer criterios de eficiencia para maximizar el beneficio de la política pública y reducir el gasto de recursos. De aquí se desprende necesariamente efectuar análisis de *costo – beneficio* y *costo – efectividad*.

Aunado a lo anterior, también es conveniente, tener presente criterios de legalidad (para observar disposiciones constitucionales y evitar violaciones a derechos humanos), de aceptabilidad de las políticas (para reunir el mayor apoyo social posible y reducir algún tipo de

oposición), solidez (para asegurar que la política pública no falle al momento de su implementación), perfectibilidad (para permitir que se lleve a cabo un posterior ajuste del diseño original, de acuerdo a elementos supervenientes que así lo requieran).

Proyección de resultados

Esta etapa parte de la comprensión de las relaciones causa – efecto que se haya expresado durante la formulación del problema y debe poner atención a la estructura de los incentivos, restricciones y condiciones que conforman a los problemas de política, pues estas variables entran en juego al momento de que se está implementando la política pública. Los analistas de políticas públicas sugieren en esta etapa la elaboración de una matriz de resultados y establecer una jerarquización de los cursos de acción posibles bajo el criterio de adaptabilidad.

Confrontación costo – beneficio

En esta etapa del debate, resultará clave tener presente que la mejor política pública surgirá al acercar y compaginar en lo posible dos perspectivas: la política y la económica. Los analistas de políticas

públicas afirman que este vaivén argumentativo ha evitado en muchos casos abandonar la aplicación de políticas públicas para apaciguar a los diferentes grupos electorales. De aquí resultará escoger la alternativa o medida que menor costo de oportunidad representó y la que mayores beneficios políticos importará.

Selección de instrumentos

En esta etapa se continúa con el diseño de la política pública teniendo como directriz proyectar un mecanismo dirigido a la implementación de la misma. Es decir aquí, se irán concretando los esfuerzos de las etapas pasadas. El objeto de deliberación en este momento será determinar el instrumento más eficaz y más eficiente para atender o dar solución a la problemática planteada. Esta es la última etapa que podría llevarse a cabo en Poder Legislativo para que, posteriormente sea otro actor el encargado de implementar la política pública creada a través de los instrumentos seleccionados. Cabe referir, que el Poder Legislativo podría disponer de los siguientes instrumentos de políticas públicas:

Prescriptivos (dirigidos a modificar comportamientos mediante el establecimiento de obligaciones, disposición de sanciones por incumplimiento y medios administrativos de coerción)

Incentivos (inducen a una conducta mediante estímulos y comprende medios financieros como subsidios o tasa de incitación negativa)

De coordinación (desarrollan mecanismos de comunicación y acción entre otras instancias encargadas de implementar políticas públicas y fomenta una retroalimentación más consolidada e integral sobre su apreciación del problema)

Organizativos y procedimentales (establecen marcos formales o informales de estructuras encargadas de determinadas funciones o, de ser el caso, establece precisamente dichas funciones)

Materiales (proporcionan directamente bienes y servicios para mitigar la problemática)

Delegacionales (consideran la participación activa del sector privado en la implementación de una política pública y les delegan o asignan funciones específicas)

Programáticos (comprende la articulación de planes y programas elaborados para un ámbito determinado, dirigiendo la acción pública durante un cierto periodo de tiempo, estableciendo objetivos específicos, identificación de medios para su consecución y la dotación de recursos para su implementación)

Sobre la propuesta de incidencia de los Órganos Técnicos del Congreso de la Unión en el diseño de políticas públicas, queda simplemente reiterar que, actualmente, los centros de estudios parlamentarios del Congreso de la Unión generan investigaciones que están aisladas y ajenas a las funciones parlamentarias del Poder Legislativo.

En este orden de ideas, esta parte de la propuesta consiste en modificar su regulación en los Reglamentos de ambas Cámaras para establecer que la actividad de investigación de dichos órganos esté determinada por la agenda parlamentaria y, específicamente para aportar elementos cognoscitivos relevantes y pertinentes para el diseño de políticas públicas parlamentarias. La justificación de esta propuesta es aprovechar la existencia de estos órganos especializados para la generación de información que incida en la generación de políticas

públicas más sólidas, eficientes y eficaces, pues es necesario que un decisor de políticas públicas pueda generar y obtener su propia información y conocimientos.

2.- LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FACULTAD EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO.

Para establecer la implementación de políticas públicas como facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, este apartado propone efectuar modificaciones constitucionales y legales al orden jurídico mexicano.

Se propone primeramente modificar el tercer párrafo del apartado “A” del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A través de ésta, se busca quitar la facultad que actualmente tiene el Ejecutivo Federal para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los

programas de desarrollo y determinar los órganos responsables del proceso de planeación.

Como ya se expuso en el Capítulo II de la Tesis, desde la vigencia de la citada disposición constitucional a partir de 1983, solamente en una administración presidencial (1995), de cinco que desde entonces han tenido lugar en el Ejecutivo Federal, estableció las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esta valiosa institución en poder del Ejecutivo ha estado mayormente en desuso desde su institución, al extremo que, actualmente, es prácticamente letra muerta en el derecho mexicano.

Considerando la caracterización que previamente se ha descrito sobre la institución política del Parlamento y dada la naturaleza y alcances nacionales, democráticos y deliberativos del Sistema Nacional de Planeación Democrática para la elaboración del Plan, existe una mayor compatibilidad entre las funciones parlamentarias de un Congreso y los requerimientos del Sistema en cuestión.

Además, retomando que, de acuerdo a lo ya expresado en esta Tesis, las políticas públicas con enfoque *bottom up*, representan mayores

fortalezas y oportunidades que las *top down* que, casi en su mayoría, actualmente implementa el Ejecutivo Federal, un Sistema Nacional de Planeación Democrática operado por el Congreso de la Unión para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, permite tener las condiciones para generar políticas públicas con enfoque *bottom up*, dada la pluralidad y diversidad de actores participando en el proceso.

En consecuencia, esta propuesta encuentra su justificación en esta mejor compaginación organizacional y funcional que existe entre el esquema institucional dispuesto para la Planeación Nacional del Desarrollo en México, que actualmente es el instrumento programático más relevante de políticas públicas en México, y el Poder Legislativo Federal, respecto de la que se suscita con el Ejecutivo Federal, hecho que permitiría formular políticas públicas, bajo el enfoque *bottom up*, como ya se aseveró. Lo anterior, aunado al hecho de que la operación del Sistema por parte del Presidente de la República está prácticamente en desuso desde su existencia legal. Por ello se propone quitar al Poder Ejecutivo la facultad legal para operar el citado Sistema.

En fortalecimiento de las razones anteriormente expuestas, es preciso destacar que no existe, o no quiere haber, una comprensión por parte

del Ejecutivo Federal acerca de lo que la Planeación Nacional del Desarrollo implica. En la *“Introducción y Visión General”* del Plan vigente se advierten concepciones contradictorias acerca de la elaboración y función del Plan.

Por una parte, está la expresión siguiente:

*“Particularmente, el Plan Nacional de Desarrollo ha sido concebido como un canal de comunicación del Gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa y medible la visión y estrategia de gobierno de la presente Administración.”*³⁸⁴

A continuación, se observa la siguiente afirmación:

“(…) el Plan Nacional de Desarrollo considera que la tarea del desarrollo y del crecimiento corresponde a todos los actores, todos los sectores y todas las personas del país. El desarrollo no es deber de un solo actor, ni siquiera de uno tan central como lo es el Estado. El crecimiento y el desarrollo surgen de abajo hacia

³⁸⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Diario Oficial de la Federación, lunes 20 de mayo de 2013, segunda sección, página 3, párrafo cuarto.

arriba, cuando cada persona, cada empresa y cada actor de nuestra sociedad son capaces de lograr su mayor contribución. Así, el Plan expone la ruta que el Gobierno de la República se ha trazado para contribuir, de manera más eficaz, a que todos juntos podamos lograr que México alcance su máximo potencial.”³⁸⁵

De estas dos afirmaciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo se advierte una contradicción entre los enfoques de políticas públicas denominados: *top down* y *bottom up*. Lo que vuelve a demostrar que el Ejecutivo no es la instancia idónea para diseñar las políticas públicas que el país requiere.

De acuerdo a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo no tiene una metodología inter-temática que permita identificar las redes de las políticas públicas. La elaboración de los problemas gubernamentales no parte de la percepción de los problemas según la perspectiva de los actores y sectores, sino de la agenda del Presidente de la República. Posteriormente, estas carencias no permiten una mejor implementación

³⁸⁵ *Ibidem*, párrafo quinto.

que dependa de estructuras sociales o locales de implementación en lugar de instancias gubernamentales.

La forma de gobierno Presidencial constitucional, la estructura orgánica y facultades de la Administración Pública Federal, las disposiciones jurídicas sobre la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la escasa, y casi ausente, participación de sectores y agrupaciones sociales, el Legislativo Federal y las autoridades estatales y municipales en dicho proceso, permiten afirmar que en México la Planeación Nacional del Desarrollo y, en consecuencia, las políticas públicas, se llevan a cabo bajo el enfoque *top down*.

Dadas las condiciones actuales en la dinámica social, económica y política de la realidad nacional, que sobrepasan las capacidades cognoscitivas, financieras, funcionales y operativas de la Administración Pública Federal, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de las políticas públicas bajo el enfoque *top down* en el esquema actual representa mayores desventajas que fortalezas. La persistencia de este enfoque ya no representa una alternativa, sino un obstáculo.

Es en síntesis, y bajo el contexto descrito, que se propone una modificación al tercer párrafo del apartado “A” del artículo 26 constitucional para quitar la facultad que actualmente tiene el Ejecutivo Federal para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, pues se ha demostrado que en más de treinta años solamente en una ocasión se establecieron dichos procedimientos. Además, se observó que en el mismo periodo, el esquema que ha empleado el Ejecutivo Federal para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo no permite que la planeación sea democrática y deliberativa.

Asimismo, se propone quitar al Ejecutivo Federal la facultad constitucional de establecer los criterios para la formulación y evaluación del Plan y los programas de desarrollo, para conservar únicamente la facultad de establecer criterios de instrumentación y control interno.

La formulación o elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas es materialmente una función deliberativa, y ésta le compete exclusivamente al Congreso de la Unión, en su calidad de Órgano Parlamentario del Poder Legislativo Federal. Entonces, el Poder

Ejecutivo Federal, al estar facultado constitucionalmente para establecer los criterios sobre la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas, y, estar legalmente facultado, a través de las Leyes secundarias, para efectuar cada una de estas etapas del ciclo de políticas públicas, de hecho está reuniendo dos poderes en una sola persona o corporación, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es en este sentido que se propone que el Ejecutivo Federal, solamente haga, funciones ejecutivas y consecuencia conserve la facultad de establecer criterios de instrumentación y control interno del Plan Nacional y los programas de desarrollo.

Además, en este orden de ideas, se propone que el Ejecutivo Federal tenga la facultad de determinar, únicamente, a los órganos responsables del proceso de implementación, incluyendo el convenir con las Entidades Federativas y Municipales las bases para tales efectos y establecer un control interno para vigilar su ejecución.

Ahora bien, se propone añadir dos fracciones al artículo 89 Constitucional; una, para establecer la obligación del Presidente de la República para implementar el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que de éste derivan y las demás políticas públicas que formule el Congreso de la Unión, así como establecer control interno sobre la instrumentación de los mismos; otra, para establecer la facultad del Presidente de proponer al Congreso de la Unión modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo, los programas y demás políticas públicas que el Legislativo Federal elabore, que resulten de la observación empírica de inconsistencias en el diseño durante la implementación de las mismas. Para ello el Ejecutivo Federal, también tendría que estar facultado para implementar instrumentos de toma de conocimiento de políticas públicas.

A continuación se exponen las propuestas de modificaciones legales para establecer la implementación de políticas públicas como facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal.

Se propone efectuar una modificación a los artículos 27 a 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quitar de las Secretarías de Estado que conforman la Administración Pública Federal

Centralizada aquellas facultades inherentes y relativas al diseño y evaluación de las políticas públicas.

Se propone que dichas Dependencias Federales únicamente conserven de forma homogénea las facultades de implementación y control interno de las materias u objetos de políticas públicas a su cargo. Ya sea que dichas facultades se expresen bajo las denominaciones de: conducción, ejecución, impulso, aplicación; ya sea que se exprese que dichas etapas de políticas públicas se efectúen de forma directa o mediante la coordinación, concertación o promoción de la implementación de las políticas públicas con la participación de los sectores sociales, las entidades federativas y las autoridades internacionales y municipales.

Se propone efectuar modificaciones a la Ley de Planeación consistentes en suprimir la facultad de la Secretaría de Hacienda de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y coordinar las actividades de integración del mismo, en conjunto con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Eliminar facultades del Ejecutivo Federal para realizar los procedimientos de participación social y consulta popular.

Añadir en la Ley de Planeación las bases para que el Ejecutivo Federal lleve a cabo acciones de implementación y control interno de la Planeación, a través de la Administración Pública Federal, coordinación con las Entidades Federativas, concertación con los grupos y sectores nacionales de la sociedad o mediante medidas de inducción de los mismos.

Se propone modificar el concepto de Planeación Nacional del Desarrollo, contenido en el artículo 3º de la Ley, acuñando en su lugar:

*“Proceso de estructuración racional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio suficientemente necesarios para fijar prioridades, elección de alternativas, establecimiento de objetivos y metas temporales y territoriales, ordenando acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de funciones, imputación precisa de responsabilidades y ejercicio eficiente de recursos, coordinación de esfuerzos, control y evaluación sistemática de procedimientos, avances y resultados”.*³⁸⁶

³⁸⁶ Definición adaptada del concepto de Planeación propuesto por GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Consideración jurídica sobre los planes de desarrollo en México”, en SECRETARÍA DE

Adaptar la redacción de los artículos 4º al 10 de la Ley de Planeación para establecer tiempos y procedimientos de formulación de la Planeación Nacional del Desarrollo de acuerdo con los procedimientos de debate parlamentarios en el Congreso de la Unión y establecer una vigencia que no se limite a los periodos sexenales de las administraciones presidenciales y establecer una vigencia de mediano y largo plazo que permita elaborar y consolidar políticas públicas sólidas.

En relación al Capítulo Segundo de la Ley, intitulado “*Sistema Nacional de Planeación Democrática*” que comprende los artículos 12 a 19 de la Ley de Planeación, se propone asentar que dicho capítulo tenga por objeto establecer las normas de organización y funcionamiento de dicho Sistema, las directrices de las actividades de formulación, instrumentación, control, seguimiento y evaluación de la Planeación Nacional del Desarrollo, los Programas Nacionales y las políticas públicas que de éste se desprendan, así como la organización, funcionamiento, formalidades, periodos y términos a que se sujetará la

PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, “*Aspectos jurídicos de la Planeación en México*”, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 48.

participación y consulta para la elaboración, implementación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

En este rubro se propone específicamente establecer la atribución del Poder Ejecutivo Federal para la ejecución y control interno de la Planeación, a través del ejercicio de facultades, entre las que se proponen:

1. Elaborar los programas anuales, sectoriales e institucionales para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
2. Presentar al Congreso de la Unión un proyecto de presupuesto de los recursos necesarios para la ejecución y control interno del Plan, los programas y políticas públicas elaboradas por el Legislativo Federal.
3. Establecer y aplicar mecanismos de control interno a la implementación de la Planeación.
4. Formular observaciones que estime pertinentes durante la etapa de formulación en el Congreso de la Unión y, con base en los errores de diseño, detectados durante la implementación del Plan, proponer al Legislativo Federal modificaciones a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir o adaptar el propio Plan, los

programas o las políticas públicas que el Congreso haya formulado.

5. Participar, respecto de las materias que le competan, en la elaboración del Plan y los programas, a través de la designación de servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal ante el Congreso de la Unión, para tales efectos.
6. Coordinar el desempeño de las actividades en materia de implementación y control interno de la Planeación, a través de la agrupación sectorial de las Entidades Paraestatales y la elaboración de programas sectoriales, asegurando la congruencia de éstos con el Plan, los programas nacionales y políticas públicas que formule el Congreso de la Unión, los programas regionales que elaboren las Entidades Federativas y vigilando que las Entidades Paraestatales conduzcan sus actividades conforme a la Planeación. En este punto, me parece conveniente proponer conservar el contenido del artículo 17 de la Ley de Planeación.
7. Establecer comisiones intersecretariales y Gabinetes especializados para la atención de actividades de implementación

y control interno de la Planeación que deberá llevar a cabo conjuntamente varias Secretarías de Estado y/o Entidades Paraestatales.

8. Presentar en el Informe anual sobre el estado general que guarda la administración pública del país las acciones adoptadas para la ejecución y control interno de la Planeación, los programas nacionales y las políticas públicas que emita el Congreso de la Unión.
9. Establecer responsables de la ejecución y control interno de la Planeación y determinar plazos de ejecución.
10. Celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas, a efecto de que éstos participen en la implementación de la Planeación, coadyuven, en el ámbito de sus competencias, a la consecución de los objetivos y metas de la Planeación, considerando la participación que corresponda a los municipios. Comprendiendo el establecimiento de instancias responsables de la implementación, plazos de ejecución, mecanismos de control, transferencias de recursos federales, lineamientos metodológicos para la realización de actividades de

ejecución en la Entidad Federativa, definición de la participación de la Administración Pública Federal en la jurisdicción territorial de las Entidades Federativas.

11. Celebrar convenios de concertación para concretar la implementación y control de la ejecución de la Planeación con los representantes de grupos y sectores nacionales de la sociedad, particulares y comunidades indígenas.

3.- LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FACULTAD EXCLUSIVA DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

Para concretar la presente propuesta en el ordenamiento jurídico mexicano, es necesario señalar primeramente una modificación a los apartados “B” y “C” del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El apartado “B” del citado artículo constitucional estipula que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Establece la oficialidad de los datos generados y la

obligatoriedad del uso de los mismos para los tres órdenes de gobierno en México.

Una modificación a este apartado, así como a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica³⁸⁷, resultaría necesaria para los propósitos de la presente tesis porque de esta manera podría establecerse una medición, y una metodología de la misma, que permita generar datos e información imprescindible para la evaluación de las políticas públicas en México.

De acuerdo a lo regulado por Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, dicho sistema tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional³⁸⁸. Establece que la ordenación y regulación de las actividades necesarias para la planeación, programación, producción y difusión de la información de interés nacional se llevará a cabo a través de tres Programas³⁸⁹: Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Programa Nacional de Estadística y Geografía, y

³⁸⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008.

³⁸⁸ Artículo 3º de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

³⁸⁹ Artículo 9º de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Programa Anual de Estadística y Geografía; y tres Subsistemas Nacionales de Información³⁹⁰: Demográfica y Social, Económica y Geográfica y de Medio Ambiente, con el objetivo producir, integrar y difundir Información demográfica, social, económica, financiera, geográfica y del medio ambiente.

Sin embargo, esta Ley no contempla un Programa o un Subsistema que genere o mida información sobre los impactos de la implementación de una política pública. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía no está legalmente facultado para llevar a cabo este tipo de mediciones.

Considerando que la Administración Pública Federal genera estadísticas con información relativa al desempeño de funciones y el ejercicio de sus facultades legales en la materia de su competencia, no arroja estadísticas en relación al impacto de dichas acciones en la realidad nacional, como tampoco informa el grado o nivel de alcance o cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo o de una determinada política pública en específico, resulta necesario afirmar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía requiere

³⁹⁰ Artículo 17 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

estar legalmente facultado para medir los efectos e impactos de las políticas públicas implementadas por el Ejecutivo Federal Mexicano, ya que es precisamente con estos datos de medición conforme a los cuales se puede efectuar una evaluación de las políticas públicas en el derecho mexicano.

La Ley también impone deberes jurídicos a “unidades del Estado distintas del propio Instituto”, cuando desarrollen actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de Información de Interés Nacional³⁹¹, entre los que no se encuentra generar información relacionada con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo ni tampoco sobre la implementación de una determinada política pública.

De hecho, la Ley de Planeación sólo requiere al Presidente de la República que al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales³⁹², pero no le requiere informar

³⁹¹ Artículo 33 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

³⁹² Artículo 6º de la Ley de Planeación.

sobre el impacto o el alcance de objetivos y metas del Plan o de las políticas públicas que haya ejecutado.

La Ley también establece que el Instituto establecerá un Catálogo Nacional de Indicadores.³⁹³ Al efecto, las vigentes “Reglas para la Integración, Difusión y Administración del Catálogo Nacional de Indicadores”³⁹⁴ definen al concepto *Indicador* como la medición que relaciona conceptos mediante la aplicación metodológica sobre fenómenos de interés, que permite su análisis y sirve de base para establecer objetivos y metas, así como para su seguimiento, desde el punto de vista de su magnitud, distribución y/o comportamiento en el tiempo y en el espacio.³⁹⁵

Considera a los *Indicadores Clave* como aquellos que resulten necesarios para sustentar el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas de alcance nacional, entre otros requisitos a satisfacer para adquirir tal caracterización.³⁹⁶ Asimismo, señala que

³⁹³ Artículo 56 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

³⁹⁴ Aprobadas por la Junta de Gobierno del INEGI mediante el Acuerdo 2a/XI/2015 y publicadas en el Sistema de Compilación Normativa el 6 de abril de 2015.

³⁹⁵ Artículo 3º, fracción VII de las “Reglas para la Integración, Difusión y Administración del Catálogo Nacional de Indicadores”

³⁹⁶ Artículo 5º, fracción I de las “Reglas para la Integración, Difusión y Administración del Catálogo Nacional de Indicadores”

para la identificación y presentación de propuestas de indicadores se podrá tomar en cuenta como referencia el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Nacionales, Especiales, Sectoriales, Regionales³⁹⁷ y sujetarse al procedimiento de presentación de propuestas de indicadores y su aprobación.³⁹⁸

Consecuentemente, desde el punto de vista de la presente tesis es importante señalar que en el derecho mexicano la medición estadística oficial se establece sobre fenómenos de “interés” y hasta que ésta se efectúa no se establecen objetivos, metas y seguimiento respecto de los indicadores.

Además el instrumento normativo referido es revelador en el sentido que permite advertir que hasta el año 2015 el Estado mexicano recogió en una norma jurídica la importancia de recurrir a indicadores para sustentar el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. De hecho, desde 2011 a la fecha, se han emitido y publicado en el Diario

³⁹⁷ Artículo 6º de las “Reglas para la Integración, Difusión y Administración del Catálogo Nacional de Indicadores”

³⁹⁸ Artículos 7º a 19 de las “Reglas para la Integración, Difusión y Administración del Catálogo Nacional de Indicadores”

Oficial de la Federación cuarenta y tres Acuerdos de inclusión de indicadores al Catálogo Nacional de Indicadores.

Cabe añadir a lo anteriormente mencionado, que se advierte que los indicadores generados por el Instituto no tienen vinculación obligatoria con el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Nacionales, Especiales, Sectoriales, Regionales y las políticas públicas. Éstos últimos son tomados en cuenta por este instrumento jurídico como elementos normativos meramente de referencia discrecional en la elaboración de los indicadores.

De conformidad a la normatividad que rige la actividad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía el Plan, los Programas y las políticas públicas solamente son “fenómenos de interés” hasta que así se formulen ante un Comité o su Consejo Consultivo Nacional.

En este sentido, las propuestas de modificaciones jurídicas a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica pueden sintetizarse en tres aspectos:

A) Expresar que la información generada por el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica debe considerar el

establecimiento criterios metodológicos para la generación de indicadores de medición de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto de la ejecución o implementación del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas y las políticas públicas por parte del Ejecutivo Federal.

- B) Añadir el Subsistema “Gobierno” en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para permitir la generación de información estadística relacionada con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Nacionales, Especiales, Sectoriales, Regionales y las políticas públicas.
- C) Establecer el deber jurídico del Instituto de coadyuvar con el Legislativo Federal para establecer indicadores desde el diseño de las políticas públicas parlamentarias.
- D) Determinar que las Unidades del Estado, distintas al propio Instituto, cuando desarrollen actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de Información de Interés Nacional, generen información relacionada con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Nacionales, Especiales, Sectoriales, Regionales y las políticas públicas.

E) Establecer el uso obligatorio de indicadores claves para el diseño y evaluación del Plan, Programas y políticas públicas.

Por otra parte, el apartado “C” del artículo 26 constitucional dispone que el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a cargo de la medición de la pobreza, programas de política de desarrollo social y emitir recomendaciones.

Sobre este precepto constitucional es conducente señalar que la evaluación en México está orientado desde la Carta Magna a la política social, quedando en consecuencia excluida cualquier otra materia e, inclusive el propio Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley General de Desarrollo Social, señala que la evaluación de la Política estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con el objetivo de revisar periódicamente: anual, el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Con los resultados de las evaluaciones, el Consejo,

podrá emitir sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas al conocimiento público.³⁹⁹

A este respecto, cabe apuntar que la periodicidad anual de las evaluaciones de política social discrepa con la periodicidad de la producción de información de los Programas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que van desde un año hasta seis y veinticuatro años. Es decir, hay una evaluación desfasada de la medición en la normatividad jurídica mexicana.

Aunado a lo anterior, de acuerdo a los fundamentos teóricos de las políticas públicas, los resultados de la evaluación no puede quedar en una simple recomendación porque una de las finalidades de esta etapa de las políticas públicas es la de fungir como elemento retroalimentador del diseño, implementación, control y seguimiento. Una recomendación carente de vinculación obligatoria para su incorporación al ciclo de políticas públicas es inútil porque no va a aportar ningún elemento de mejora. Por ello es que la evaluación de la política social en términos

³⁹⁹ Artículos 72, 78 y 80 de la Ley General de Desarrollo Social

de la Ley General de Desarrollo Social no contribuye a fortalecer las políticas públicas en dicha materia.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contempla el “Sistema de Evaluación del Desempeño” y a este respecto señala que es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación de grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos. Considera que los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración encargada de evaluar actividades respecto del gasto. Atribuye las facultades de control y evaluación del gasto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública. Finalmente estipula que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con base en la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales con base en el Sistema de

Evaluación del Desempeño, metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el siguiente.⁴⁰⁰

De esta normatividad se advierte que existen mayores elementos en lo que respecta a la evaluación de una política pública. Sin embargo, no son suficientes, ni enteramente adecuados. Algunas razones que explican esta afirmación consisten en que no hay una uniformidad para establecer que se evaluará el Plan Nacional de Desarrollo, Programas y políticas públicas tanto en su grado de cumplimiento de metas y objetivos como en el alcance del impacto de su implementación.

En otra arista, se advierte que esta Ley sólo plantea el establecimiento de la evaluación para las instancias ejecutoras de gasto. Considerando que, como ya se detalló en los fundamentos teóricos de las políticas públicas, no todos los instrumentos de políticas públicas son financieros; sólo algunos de ellos, aquellas políticas públicas que no están instrumentadas a través de un mecanismo financiero para su implementación no son susceptibles de ser evaluadas bajo el marco normativo que ofrece esta ley.

⁴⁰⁰ Artículos 2º, Fr. LI, 4º, 6º y 25 Fr. III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En un tenor semejante al anterior, son muy concordantes los lineamientos normativos contenidos en el “Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”⁴⁰¹, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, donde destaca que el mismo sólo se aplica a programas presupuestarios. Las evaluaciones están sujetas a disponibilidad presupuestaria de la Dependencia o Entidad encargada de su realización y a la vigencia de los programas. Las Dependencias y Entidades evaluadas son las encargadas de dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes.

Es inadmisibles que un programa carezca de evaluación por la sola circunstancia de que la misma no tiene cargo al presupuesto público. De la misma manera, tampoco es idóneo que la evaluación esté sujeta a una disponibilidad presupuestal, pues las características del presupuesto de las Dependencias y Entidades Federales le permiten

⁴⁰¹ Emitidos mediante oficio no. 419-A-16-0139 de fecha 28 de enero de 2016, suscrito conjuntamente por el Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dirigido a los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

ser modificado y las partidas de evaluación no están exentas de ello. Con una modificación al presupuesto de una Dependencia o Entidad que haga insuficiente el presupuesto para evaluar los programas a su cargo, extingue la posibilidad de ser evaluada.

De igual manera resulta incongruente que un programa no pueda ser evaluado una vez que la implementación del mismo ha concluido y por lo tanto ya no está vigente. Es parte de la naturaleza de la evaluación de un programa arrojar resultados de su implementación aunque esta ya no esté vigente, precisamente porque ya se implementó. Este esquema normativo tiende a que los programas implementados en un breve periodo de tiempo no sean evaluados. También es criticable que la misma instancia evaluada sea la encargada de darle seguimiento para el cumplimiento de fallas encontradas durante la implementación de un programa.

Por lo anteriormente señalado, se propone de forma específica unas modificaciones a las normas jurídicas citadas para incluir una ampliación a la naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para que no se circunscriba únicamente a evaluar la política social ni solamente la pobreza, sino

para establecer un Órgano Constitucional Autónomo a cargo de la evaluación de la implementación que haga el Ejecutivo Federal respecto del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas y las políticas públicas diseñadas por el Legislativo Federal mexicano. Estas modificaciones comprenden:

- A) Sustituir la emisión de recomendaciones y establecer la presentación de un informe al Congreso de la Unión para que el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas y las políticas públicas sean modificados en cuanto a su diseño por parte del Legislativo Federal y en cuanto a su implementación por parte del Ejecutivo Federal.
- B) Sincronizar la medición de indicadores gubernamentales de implementación de políticas públicas a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía con las evaluaciones que efectúe el Órgano Constitucional Autónomo a cargo de la evaluación de las políticas públicas en México para contemporizar lo medido con lo evaluado.
- C) Ampliar la aplicación de evaluación al Plan Nacional, los Programas y las políticas públicas sin distinguir si tienen una naturaleza programática y presupuestaria.

- D) Establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente que las partidas destinadas a evaluación no podrán ser modificadas al punto en que su reducción implique la imposibilidad de llevar a cabo una evaluación.
- E) Omitir que el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas y las políticas públicas sean únicamente evaluados durante el periodo de su vigencia.

4.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL LEGISLADOR.

En todo esquema funcional y organizacional es indiscutible la necesidad de establecer consecuencias ante el escenario de que alguna de las partes no desempeñe eficientemente su rol. Es en este contexto donde se vuelve imprescindible la existencia de responsabilidades.

Si bien nuestro actual ordenamiento jurídico tiene legislada la materia de responsabilidades administrativa de los servidores públicos, con las ineficiencias e ineficacias que la misma implique, el derecho mexicano

está parco en lo que hace a establecer responsabilidades políticas a los actores que han sido electos democráticamente por la vía electoral.

Ante una arraigada tradición personalizada de la Presidencia de la República en México, en la que se ubica a este como el centro de las grandes decisiones, y omisiones, nacionales de nuestro país, han sido más los estudios y las tesis que han abordado y postulado los mecanismos de responsabilidad política del titular del Ejecutivo Federal. Sin embargo, se ha pormenorizado o descuidado el debate y el estudio de la responsabilidad política del legislador.

En el tercer capítulo de esta tesis se asentaron las observaciones que diversos estudios efectuaron a la actividad cotidiana del Congreso de la Unión, en el que se describe que básicamente el legislador es responsable ante su Coordinador de Grupo Parlamentario y su Partido Político. Esto es una consecuencia empírica de lo que en el primer capítulo se profundizó en la dicotomía de la representación nacional y la representación nacional.

Un esquema como el que se plantea en la presente tesis en el que es el Congreso de la Unión la instancia deliberativa y genética de las

decisiones públicas del Estado mexicano, necesariamente requiere de retomar el principio de la representación popular del legislador, para que pueda efectivamente rendir cuentas a sus representados y haga valer los intereses de éstos durante los debates parlamentarios que se susciten en torno al diseño de políticas públicas parlamentarias.

Sobre los mecanismos de responsabilidad política del legislador con sus representados cabría afinar los de rendición de cuentas e informes de actividad legislativa e incluir algunos como el juicio de procedencia para su desafuero, especialización de los mismos e inclusive la revocación de mandato.

CONCLUSIONES

*“CONCLUSIÓN ES EL LUGAR DONDE LLEGASTE CANSADO
DE PENSAR.”*

-ANÓNIMO-

CONCLUSIONES

PRIMERA. LA FILOSOFÍA POLÍTICA HA SOSTENIDO LA IMPORTANCIA DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DEL PODER POLÍTICO EN EL ESTADO, CON EL PROPÓSITO DE FOMENTAR LA ESPECIALIZACIÓN DEL TRABAJO, PRECISAMENTE MEDIANTE DE LA DIVISIÓN DEL MISMO, GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA OPERATIVA DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, EVITAR LOS EXCESOS O DEFICIENCIAS DEL EJERCICIO DEL PODER Y, DE ESTA MANERA ASEGURAR LA EXISTENCIA DEL ESTADO.

SEGUNDA. LA INCORPORACIÓN DE ESTE PRINCIPIO EN LAS CONSTITUCIONES MODERNAS, HA PROPICIADO QUE, EN LA MEDIDA EN QUE UN ESTADO GARANTICE LA LIBERTAD DE SUS GOBERNADOS, ASEGURA RECÍPROCAMENTE SU PROPIA SUPERVIVENCIA.

TERCERA. EN ARISTÓTELES EFECTUÓ EL PRIMER ESTUDIO CIENTÍFICO DE LA POLIS EN OCCIDENTE, SOSTENIENDO QUE LA GÉNESIS DEL ESTADO RESPONDE A LA NECESIDAD DE UNA AUTOSUFICIENCIA DE SUS MIEMBROS Y QUE, EN ESTE SENTIDO LA COMUNIDAD SE ORGANIZA POLÍTICAMENTE PARA ESTE FIN, COINCIDIENDO EN QUE EXISTEN TRES ELEMENTOS COMUNES A TODA CONSTITUCIÓN: EL QUE DELIBERA SOBRE LOS ASUNTOS COMUNES, EL RELATIVO A LAS MAGISTRATURAS Y EL JUDICIAL.

AL CONSIDERAR LA CONCENTRACIÓN DE CADA FUNCIÓN EN UN SÓLO ÓRGANO, ESTABLECIÓ UNA CONDICIÓN DE EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO, CONSTITUYENDO, A SU VEZ, LA GARANTÍA DE LA ESTABILIDAD DEL MISMO. UNA VEZ DIVIDIDO Y CONCENTRADO EL PODER EN UN ÓRGANO RESPECTIVAMENTE, EXPLICÓ LA ORGANIZACIÓN DEL MISMO EN FORMAS DE GOBIERNO.

CUARTA. LOCKE POSTULÓ CONTRACTUALISTAMENTE EL ORIGEN DEL ESTADO, EN EL QUE LOS HOMBRES CONVIENEN EN ASOCIARSE PARA SALVARSE EL ESTADO DE NATURALEZA Y ASEGURAR LA LIBERTAD, LA VIDA Y LA PROPIEDAD PRIVADA, POSTULANDO UN PRINCIPIO ANTROPOLÓGICO DEL PARLAMENTO Y LA SUPREMACÍA DE ESTE PODER SOBRE LOS DEMÁS. LA DELIBERACIÓN PLURAL FUE PREVIA AL ESTADO Y ESTA SUPONE EL ORIGEN PARA EMITIR LAS LEYES DEL ESTADO.

QUINTA. MONTESQUIEU EXPRESÓ LA NECESIDAD DE LA DIVISIÓN DE PODERES PARA LA LIBERTAD POLÍTICA DEL CIUDADANO Y COMO FÓRMULA CONTRA LA TIRANÍA POLÍTICA. EL AUTOR DISECCIONÓ EN EL PODER SU ASPECTO ORGÁNICO DEL FUNCIONAL Y ASEVERÓ QUE LA DISTRIBUCIÓN MESURADA DE FUERZAS ES MÁS IMPORTANTE QUE UNA SEPARACIÓN ORGÁNICA.

SEXTA. EL ESTUDIO DE LAS FORMAS DE GOBIERNO SURGIÓ CON LA NECESIDAD DE ANALIZAR LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN DEL PODER DIVIDIDO DEL PODER DEL ESTADO. SE ESTABLECIERON CATEGORÍAS DE ACUERDO A SU CONCENTRACIÓN, DISTRIBUCIÓN, CLASIFICACIÓN SOCIAL O ECONÓMICA DE LOS MIEMBROS DEL ESTADO, EL EJERCICIO DEL PODER, LA FORMA DE TOMAR DECISIONES O EL FIN AL QUE ASPIRAN.

SÉPTIMA. EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS OCCIDENTALES CONTEMPORÁNEOS LA SEPARACIÓN DE PODERES HA REVESTIDO DOS FORMAS DE GOBIERNO EN RELACIÓN AL JEFE DE ESTADO, SU FORMA DE ELECCIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO: PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO.

OCTAVA. EL PARLAMENTO ES UNA INSTITUCIÓN POLÍTICA QUE NO ES RESULTADO DE UNA CREACIÓN TEÓRICA Y APRIORÍSTICA, SINO QUE ES UN PRODUCTO ANTROPOLÓGICO, CONSECUENCIA DE LA PROPIA NATURALEZA DEL HOMBRE QUE SE CONGREGA PARA DELIBERAR Y DECIDIR, E HISTÓRICO, POR LA LUCHA DE CLASES SOCIOECONÓMICAS QUE HA DETERMINADO SU SURGIMIENTO EN DISTINTOS PAÍSES Y QUE INCLUSO FUE LA CAUSA DE LA EXISTENCIA DEL BICAMERALISMO.

NOVENA. LA PUGNA DE DISTINTOS SECTORES, GREMIOS, INTERESES E IDEOLOGÍAS REPRESENTADOS EN UN PARLAMENTO SUSCITÓ LA SEGMENTACIÓN DE ÉSTE, ORIGINANDO LA APARICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y GENERANDO UNA CLASIFICACIÓN DE TIPOS PARLAMENTO, DE ACUERDO AL NÚMERO DE PARTIDOS QUE TOMAN PARTE EN LOS PROCEDIMIENTOS, ARGUYENDO QUE ESTA COMPOSICIÓN DETERMINA LA TOMA DE DECISIONES EN UN SISTEMA POLÍTICO.

DÉCIMA. LA REPRESENTACIÓN ES LA ESENCIA MISMA DEL PARLAMENTO. SURGIÓ PARA LIMITAR EL ALCANCE DE LAS ELECCIONES EN LAS DEMOCRACIAS LIBERALES. TRES TEORÍAS SURGIERON PARA EXPLICARLA. LA REPRESENTACIÓN FRACCIONADA, SURGIDA EN LAS DEMOCRACIAS DIRECTAS, SOSTIENE QUE CADA CIUDADANO POSEE UNA PARTE DEL MANDATO QUE LOS ELECTORES OTORGAN A SU ELEGIDO. LA REPRESENTACIÓN NACIONAL SURGIÓ EN LAS DEMOCRACIAS INDIRECTAS, CARACTERIZADAS POR LA EXISTENCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS, SOSTUVO QUE EL TITULAR DE LA SOBERANÍA ES LA NACIÓN Y EL PODER ELECTORAL SE ATRIBUYE A LOS CIUDADANOS SOLAMENTE PARA ELEGIR A LOS REPRESENTANTES DE LA NACIÓN. LA REPRESENTACIÓN

FUNCIONAL SURGIÓ PARA DAR EXPRESIÓN POLÍTICA A LAS DEMANDAS SECTORIALES VINCULADOS CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.

DÉCIMA PRIMERA. EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO, LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS SE EXPLICAN PORQUE LOS PARLAMENTOS SON CONSIDERADOS INSTRUMENTOS POLÍTICOS DEL PRINCIPIO DE SOBERANÍA POPULAR, MISIÓN QUE LES CONFIERE INEVITABLEMENTE EL DERECHO Y EL DEBER DE INTERVENIR, DE DIVERSAS MANERAS, EN LA CONDUCCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS.

DÉCIMA SEGUNDA. LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA ES LA PARTE FUNDAMENTAL DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA, EVITA LA MONOPOLIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA, PROPICIA LA DIALÉCTICA Y OFRECE RIQUEZA ARGUMENTATIVA Y DIVERSIDAD DE PERSPECTIVA SOBRE DICTÁMENES Y RESOLUCIONES.

DÉCIMA TERCERA. LA IMPORTANCIA DEL ACUERDO ESTÁ EN LA NECESIDAD DE CONTAR CON MECANISMOS QUE FAVOREZCAN LA FLUIDEZ EN LOS DEBATES QUE TIENEN LUGAR EN LAS SESIONES. EL CONSENSO DEBE DE EXPRESARSE EN LEYES Y CONVERTIRSE EN EL ACUERDO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS QUE ACTÚAN EN LOS PODERES LEGISLATIVOS.

DÉCIMA CUARTA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SON UNA CIENCIA INTERDISCIPLINARIA, SURGIDA A MEDIADOS DEL SIGLO PASADO, QUE COMPRENDE EL ESTUDIO DE DECISIONES Y ACCIONES LEGÍTIMAS GENERADAS EN UN PROCESO ABIERTO Y SISTEMÁTICO DE DELIBERACIÓN ENTRE ACTORES Y SECTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS, CON EL FIN DE RESOLVER, MEDIANTE INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS SITUACIONES DEFINIDAS Y CONSTRUIDAS COMO PROBLEMAS PÚBLICOS.

DÉCIMA QUINTA. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ES EL CONOCIMIENTO *DEL* PROCESO DE LA POLÍTICA, ES DECIR, DESCRIBE LAS ACTIVIDADES DEL GOBIERNO PARA ELABORAR Y DESARROLLAR LAS DECISIONES RELATIVAS A ASUNTOS PÚBLICOS.

DÉCIMA SEXTA. LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SE ABOCA LA INCORPORACIÓN DE DATOS CIENTÍFICOS EN EL PROCESO DE DELIBERACIÓN Y DECISIÓN DE LA POLÍTICA, PARA INCREMENTAR LA RACIONALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN, EXAMEN SELECCIÓN Y DESARROLLO DE OPCIONES.

DÉCIMA SÉPTIMA. EVIDENCIA PROPORCIONADA POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO SUGIERE QUE LA ESTABILIDAD, ADAPTABILIDAD, COORDINACIÓN, COHERENCIA, CALIDAD DE LA

IMPLEMENTACIÓN Y ORIENTACIÓN AL INTERÉS PÚBLICO SON CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCIDEN POSITIVAMENTE EN LOS ÍNDICES DE DESARROLLO DE LOS ESTADOS.

DÉCIMA OCTAVA. LA TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ES UNA CLASIFICACIÓN QUE SE BASA EN LA APLICACIÓN DIRECTA O INDIRECTA DE LA COERCIÓN Y SI LA MISMA SE EJERCE SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS AFECTADOS O SOBRE EL ENTORNO DEL COMPORTAMIENTO DE LOS AFECTADOS.

DÉCIMA NOVENA. EN LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTERVIENE UNA DIVERSIDAD DE ACTORES PUGNANDO POR UNA VARIEDAD DE INTERESES. LOS ANALISTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUESTRAN INTERÉS POR LA EFICIENCIA ECONÓMICA Y LA AFECTACIÓN PRODUCIDA A LA SOCIEDAD EN SU CONJUNTO. LOS POLÍTICOS ESTÁN INTERESADOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS Y LA AFECTACIÓN A CIERTOS GRUPOS Y PERSONAS DE LA SOCIEDAD. RACIONALIDAD CIENTÍFICA Y RACIONALIDAD POLÍTICA FRECUENTEMENTE ENTRAN EN CONFLICTO AL MOMENTO DE ELABORAR UNA POLÍTICA PÚBLICA.

VIGÉSIMA. EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PUEDE ENTENDERSE COMO UN PROCESO DE NEGOCIACIONES E INTERCAMBIOS, O

TRANSACCIONES, ENTRE ACTORES ESTATALES, POLÍTICOS PROFESIONALES: PRESIDENTES, LÍDERES DE PARTIDO, LEGISLADORES, JUECES, GOBERNADORES, BURÓCRATAS, GRUPOS EMPRESARIALES, SINDICATOS, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y MIEMBROS DE LA SOCIEDAD CIVIL.

VIGÉSIMA PRIMERA. EL ESTADO TIENE A SU DISPOSICIÓN UNA AMPLIA VARIEDAD DE INSTRUMENTOS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL ESTUDIO DE DICHS INSTRUMENTOS PERMITE ENTENDER CÓMO EL ESTADO HA ENTENDIDO UN PROBLEMA Y REVELA SU CONCEPCIÓN PREDOMINANTE.

VIGÉSIMA SEGUNDA. EL ESTUDIO DEL PROCESO O CICLO DE POLÍTICAS ES UN IDEAL TEÓRICO CONSTRUIDO PARA ANALIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DETALLADAMENTE EN UNA SERIE DE PASOS QUE PERMITEN OBSERVAR SU CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO, GENERALMENTE CONTIENE AL MENOS TRES FASES: UNA DE DISEÑO, UNA DE IMPLEMENTACIÓN Y OTRA DE EVALUACIÓN.

VIGÉSIMA TERCERA. PREVIO AL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ES NECESARIO POSICIONAR UNA SITUACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA, Y LUEGO EN LA GUBERNAMENTAL, PUES ES LA MEDIDA EN QUE ÉSTA SE RECONOCE COMO UN PROBLEMA QUE AMERITA LA ATENCIÓN DEL GOBIERNO.

VIGÉSIMA CUARTA. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, A PARTIR DE 1983, BAJO LA FIGURA DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA ESFERA DE ACTUACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTABLECIENDO LA FACULTAD DE ÉSTE PARA ESTABLECER CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN, INSTRUMENTACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL PLAN Y LOS PROGRAMAS.

VIGÉSIMA QUINTA. LA LEY SOBRE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA DE 1930, FUE EL PRIMER ORDENAMIENTO LEGAL QUE INTRODUJO LA PLANEACIÓN AL DERECHO MEXICANO. ESTABLECIÓ UNA CONCEPCIÓN ADMINISTRATIVA DE DICHO PROCESO Y POR LO TANTO, DISPUSO LA PLANEACIÓN COMO ATRIBUCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO. INSTITUYÓ LA COMISIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN CON REPRESENTACIONES TÉCNICAS DE INSTANCIAS GUBERNAMENTALES, LA UNIVERSIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES ACADÉMICAS Y DE PROFESIONES. SE DOCUMENTÓ QUE LAS CIRCUNSTANCIAS NACIONALES DE ENTONCES NO PERMITIERON QUE LA LEY TUVIERA LA RELEVANCIA ESPERADA. SIN SER ABROGADA, LA LEY NO SE APLICÓ NI SE REGLAMENTÓ PARA SU EXACTA OBSERVANCIA EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA.

VIGÉSIMA SEXTA. LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE 1976

EXPRESÓ ELEMENTOS INHERENTES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ENTRE LOS QUE DESTACARON LA CONDUCCIÓN PROGRAMADA DE LAS POLÍTICAS, EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DEL GOBIERNO FEDERAL, ESTABLECIMIENTO DE SERVICIOS DE APOYO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y ESTADÍSTICA E IMPUSO DE FORMA GENERAL A LAS DEPENDENCIAS FEDERALES EL DEBER JURÍDICO DE ESTUDIAR, PLANEAR Y DESPACHAR LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA. ESTABLECIÓ MATERIAS OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ORDENÓ A LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA SU FORMULACIÓN Y CONDUCCIÓN.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. LA LEY DE PLANEACIÓN DE 1983, ESTABLECIÓ LAS

ETAPAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DENTRO DEL PROCESO DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO. SE INSTITUYÓ EL PROCESO DE PLANEACIÓN A CUATRO ETAPAS A SABER: FORMULACIÓN, INSTRUMENTACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN; SIN EMBARGO, LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS SOBRE ESTOS PROCESOS NUNCA SE EMITIÓ.

VIGÉSIMA OCTAVA. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ES ELABORADO POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, TOMANDO EN CUENTA PROPUESTAS DE DEPENDENCIAS Y ENTIDADES FEDERALES, TIENE UNA VIGENCIA SEXENAL, LA PARTICIPACIÓN DEL LEGISLATIVO FEDERAL ESTÁ LIMITADA A EMITIR OPINIONES QUE NO GENERAN CONSECUENCIAS JURÍDICAS. LA EVALUACIÓN DE SU IMPLEMENTACIÓN TAMBIÉN ESTÁ A CARGO DE LA CITADA DEPENDENCIA FEDERAL. LA PARTICIPACIÓN Y CONSULTA SOCIAL EN LA ELABORACIÓN DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO NO ESTÁ REGLAMENTADA Y CARECE DE APLICACIÓN PRÁCTICA.

VIGÉSIMA NOVENA. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ES CONTRARIO A LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES PORQUE SU ELABORACIÓN NO ES DEMOCRÁTICA, YA QUE NO ES ELABORADA POR REPRESENTANTES ELECTOS DEMOCRÁTICAMENTE NI PERMITE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, NO ES DELIBERATIVA PORQUE EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA NO ESTÁ REGLAMENTADO Y DE SU INSTRUMENTACIÓN DEPENDE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA DE DISTINTOS SECTORES Y NO ES NACIONAL PORQUE NO HAY INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

TRIGÉSIMA. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO, SÓLO ES APLICABLE EN AQUELLAS EN QUE HAY EJERCICIO DE RECURSOS ECONÓMICOS PÚBLICOS, ESTÁ DESVINCULADA DE AQUELLAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE NO EJERCEN RECURSOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN.

TRIGÉSIMA PRIMERA. LA AGENDA PARLAMENTARIA ES UN ARREGLO CONCERTADO ENTRE LAS FUERZAS POLÍTICAS PARLAMENTARIAS, SU CONSTRUCCIÓN ES COMPARTIDA Y ES REFLEJO DE LA DIVERSIDAD DE INTERESES QUE CONFLUYEN EN TORNO A LOS PROCESOS LEGISLATIVOS ÉSTA DETERMINA LA TOMA DE DECISIONES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SE CONSTRUYE POR LA PLATAFORMA ELECTORAL DEL LEGISLADOR, LA AGENDA PARTIDISTA, LA DEL GRUPO PARLAMENTARIO Y SE MODIFICA COTIDIANAMENTE EN ATENCIÓN AL CONTEXTO POLÍTICO DEL LEGISLATIVO FEDERAL.

TRIGÉSIMA SEGUNDA. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO TIENEN UNA INCIDENCIA MENOR EN EL TRABAJO DEL LEGISLATIVO FEDERAL, NO INFLUYEN EN DETERMINAR LA AGENDA LEGISLATIVA Y TIENEN UNA ALTA TASA DE INICIATIVAS PRESENTADAS (635% - 1792%) RESPECTO DE LA BAJA TASA DE DICTÁMENES EMITIDOS (5% - 15%). SU FALTA DE PRODUCTIVIDAD, EFECTIVIDAD Y ESPECIALIZACIÓN ATIENDE A QUE, CON

MOTIVO DE UNA CONFORMACIÓN PLURAL DEL LEGISLATIVO SE CREARON ÓRGANOS DE GOBIERNO QUE CENTRALIZARON EL PODER DENTRO DEL CONGRESO, EJERCIENDO UNA LÍNEA DE MANDO VERTICAL DESDE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, LA MESA DIRECTIVA Y LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, DOTADOS DE INSTRUMENTOS Y PRERROGATIVAS PARA INDUCIR LA DISCIPLINA DE LOS LEGISLADORES. EL INCREMENTO DEL NÚMERO DE COMISIONES ATENDIÓ A REPARTICIÓN DE PREBENDAS MÁS QUE UN CRITERIO DE ESPECIALIZACIÓN.

TRIGÉSIMA TERCERA. LA AUSENCIA DE MAYORÍA LEGISLATIVA DE LOS LEGISLADORES DEL PARTIDO DEL PRESIDENTE, REDUJO SU CAPACIDAD DE INFLUIR EN LA AGENDA LEGISLATIVA. LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PASÓ DE SER UNA TAREA CONCENTRADA EN LA FIGURA DEL PRESIDENTE, A UNA COLEGIADA REPRESENTADA POR LAS FUERZAS PARTIDISTAS, OBLIGANDO A ESTABLECER ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN CON EL LEGISLATIVO TANTO AL PRESIDENTE COMO A LOS GRUPOS DE PRESIÓN A TRAVÉS DEL CABILDEO EN EL CONGRESO.

TRIGÉSIMA CUARTA. CON LA TERMINACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO EN MÉXICO, LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y

ORGANIZACIONES SOCIALES EMPRENDIERON LA LABOR DE INFLUIR EN LAS DECISIONES DEL CONGRESO PARA CONSEGUIR SUS OBJETIVOS, TODA VEZ QUE NO SON CIUDADANOS, NO ESTÁN REPRESENTADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SE HIZO DEL CABILDEO LEGISLATIVO UNA ACTIVIDAD PROFESIONAL Y SISTEMÁTICA.

TRIGÉSIMA QUINTA. LAS CÁMARAS EMPRESARIALES, QUE SON ORGANIZACIONES QUE FUNCIONAN COMO CONGRESOS PATRONALES CON ENORME INFLUENCIA EN LA LEGISLACIÓN Y EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, HAN SOSTENIDO QUE EL FIN DEL AUTORITARISMO PRESIDENCIAL MARCABA EL FIN DEL AUTISMO POLÍTICO Y EL PRINCIPIO DE LA INTERLOCUCIÓN REAL ENTRE PODERES REALES Y CONSIDERAN INDISPENSABLE EL DIÁLOGO CON EL CONGRESO PARA BUSCAR APROBAR UNA REFORMA, CENTRANDO SUS LABORES DE CABILDEO EN LOS COORDINADORES PARLAMENTARIOS.

TRIGÉSIMA SEXTA. LOS SECTORES ECONÓMICOS, SOCIALES Y PROFESIONALES TIENEN CLARIDAD Y CERTEZA SOBRE LA TENDENCIA EN EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO EN MÉXICO, ENTENDIENDO QUE EL PODER DE TOMA DE DECISIONES VA OSCILANDO DEL EJECUTIVO AL LEGISLATIVO FEDERAL, HAN TOMADO PREVISIONES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS, ENTRE OTRAS,

PARA INCIDIR ACTIVAMENTE EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS O PRESENTAR SU PROPIA AGENDA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. LA EVIDENCIA HA DEMOSTRADO DIVERSOS EJEMPLOS EN LOS QUE ESTA PARTICIPACIÓN ES CADA VEZ MÁS RECURRENTE Y CONSTANTE.

TRIGÉSIMA SÉPTIMA. EL HECHO PRECEDE AL DERECHO Y EL DERECHO NACE DEL HECHO. ES NECESARIO EN CONSECUENCIA LA ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS ORGANIZATIVOS Y PROCEDIMENTALES PARA NORMAR ESTE FENÓMENO DE LA REALIDAD POLÍTICA NACIONAL. ES CLARO QUE EXISTE UN DESENVOLVIMIENTO MÁS ABIERTO Y PARTICIPATIVO DE LOS SECTORES Y LA SOCIEDAD EN LA TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS EN MÉXICO Y EL DERECHO TIENE EL OBJETIVO CIENTÍFICO DE PROPORCIONAR UNA RESPUESTA PARA ENCAUZAR ESTA TENDENCIA ACTUAL.

TRIGÉSIMA OCTAVA. EL DERECHO COMO CIENCIA SOCIAL TIENE QUE OBSERVAR ESTE FENÓMENO, ENTENDER SUS CAUSAS Y EFECTOS, DIMENSIONARLO CORRECTAMENTE Y NORMAR JURÍDICAMENTE ESTE HECHO POLÍTICO – SOCIAL. LAS PROPUESTAS DE ESTA TESIS SON UNA PRETENSIÓN DE CONTRIBUIR A ALCANZAR EL OBJETIVO.

TRIGÉSIMA NOVENA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ES EL PODER POLÍTICO QUE PERMITE TOMAR DECISIONES DEMOCRÁTICAS Y DETERMINAR EL RUMBO DEL PAÍS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SON UNA CIENCIA MULTIDISCIPLINARIA, CUYA METODOLOGÍA Y PROCEDIMIENTOS PERMITEN, CONJUNTAMENTE A LOS SECTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS, ELABORAR E INSTRUMENTAR ACCIONES PÚBLICAS DE MANERA MÁS EFICAZ Y EFICIENTE. LA CONVERGENCIA DE ESTOS ELEMENTOS APORTARÁ LA SOLUCIÓN AL HECHO POLÍTICO – SOCIAL DESCRITO.

CUADRAGÉSIMA. EL DISEÑO PARLAMENTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ES MI PROPUESTA PARA ENCAUSAR JURÍDICA E INSTITUCIONALMENTE, DE FORMA DELIBERATIVA, DEMOCRÁTICA Y CIENTÍFICA, EL INCREMENTO EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES NACIONALES ECONÓMICOS, SOCIALES Y PROFESIONALES EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS EN MÉXICO. EN CONSECUENCIA, TOMANDO COMO FUNDAMENTO LA DIVISIÓN DE PODERES, SE PROPUSO LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERALES A CARGO DEL EJECUTIVO Y SU MEDICIÓN Y EVALUACIÓN A CARGO DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *“El estudio de las políticas públicas”*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1992

_____, *“La hechura de las políticas públicas”*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1992

_____, *“La implementación de las políticas públicas”*, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, México, 1993

_____, *“Problemas políticos y agenda de gobierno”*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996

ALCÁNTARA SAENZ, Manuel, *“Gobernabilidad, crisis y cambio”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995

ALFONZO JIMÉNEZ, Armando *et al* (Coords.), *“Tópicos de Derecho Parlamentario”*, U.N.A.M., Universidad Latina de América, Senado de la República, México, 2007

ALTHUSSER, Louis, *“Montesquieu: la política y la historia”*, Ed. Ariel, Barcelona, 1974

- ARELLANO GAULT, David, BLANCO, Felipe, *“Políticas públicas y democracia”*, Instituto Federal Electoral, México, 2013
- ARISTÓTELES, *“Política”*, Introducción, versión y notas de Antonio Gómez Robledo, U.N.A.M., 2ª ed., Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, México, 2000
- BARDACH, Eugene, *“Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica”*, traducción de David García-Junco Machado, Miguel Ángel Porrúa, C.I.D.E., México, 1998
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *“Derecho Parlamentario”*, Fondo de Cultura Económica, 6ª reimp., México, 2006
- _____, *et al* (Coords.), *“Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998
- BOBBIO, Norberto, *“Estado, Gobierno y Sociedad”*, traducción de José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, 11ª reimp., México, 2005
- CHASTENET, Jacques, *“El parlamento de Inglaterra”*, Ediciones Coyoacán, Colección Derecho y Sociedad, México, 2012

- CICERÓN, Marco Tulio, *“De la República”*, Introducción, traducción y notas de Julio Pimentel Álvarez, U.N.A.M., 2ª ed., Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, México, 2010
- CLINTON WHEARE, Kenneth, *“Legislaturas”*, Ediciones Coyoacán, Colección Derecho y Sociedad, México, 2012
- CURZIO, Leonardo, *“Toma de decisiones”*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Orientación Metodológica no. 3, México, 1998
- DAHL, Robert A., *“La democracia y sus críticos”*, trad. Leandro Wolfson, Paidós, Barcelona, 1992
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *“Derecho constitucional comparado”*, trad. Claudia Herrera, U.N.A.M., Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2004
- DUVERGER, Maurice, *“Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”*, Ed. Ariel, 6ª ed., 5ª reimp., México, 1996
- _____, *“Los partidos políticos”*, Fondo de Cultura Económica, 20ª reimpr., México, 2006
- ELÍAS GALAVIZ, Efrén, *“El cabildeo legislativo y su regulación”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2006

ELLIS, Andrew, OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, ZOVATTO, Daniel (Coords.), *“Cómo Hacer que Funcione el Sistema Presidencial. Making Presidentialism Work”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, México, 2009

FABBRINI, Sergio, *“El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias”*, traducción de María Julia de Ruschi, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2009

GARCÍA PELAYO, CASILLAS HERNÁNDEZ *et al*, *“Constitución y grupos de presión en América Latina”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1977

GÓMEZ VALLE, JOSÉ DE JESÚS, *“El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2006)”*, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México, 2006

HURTADO, JAVIER, *“El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas”*, Universidad de Guadalajara, Fondo de Cultura Económica, México, 2001

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, U.N.A.M., Ed. Porrúa, México, 2005

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA,
“Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2006”, INEGI, México, 2007

_____, *“Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2007”*, INEGI, México, 2008

_____, *“Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2008”*, INEGI, México, 2009

_____, *“Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2009”*, INEGI, México, 2010

_____, *“Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2010”*, INEGI, México, 2011

_____, *“Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2011”*, INEGI, México, 2012

LOCKE, John, *“Ensayo sobre el gobierno civil”*, Ed. Porrúa, Colección *“Sepan cuántos...”*, No. 671, México, 1997

LASSWELL, Harold D., *“A pre-view on Policy Science”*, American Elsevier Pub. Co., Michigan University, 1971.

MACHIAVELLI, Niccolò, *“Il Principe”*, Giunti Editore, Italia, 2004

MARTÍNEZ GIL, JOSÉ DE JESÚS, *“Los grupos de presión y los partidos políticos en México”*, Ed. Porrúa, México, 1992

MENY, Yves, THOENING, Jean-Claude, *“Las políticas públicas”*, Versión española de Francisco Morata, Ed. Ariel, Barcelona, 1992

MERINO, Mauricio et al (Coords.), *“La estructura de la rendición de cuentas en México”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, C.I.D.E., México, 2010

_____, CEJUDO, Guillermo M., (comps.), *“Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas”*, C.I.D.E, Fondo de Cultura Económica, México, 2010

MONTESQUIEU, *“Del Espíritu de las Leyes”*, Ed. Porrúa, Colección “Sepan cuántos...”, No. 191, 14ª Ed., México, 2001

MURO RUIZ, Eliseo, *“Algunos elementos de técnica legislativa”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª reimpr., México, 2007

- NAÍM, Moisés, *“El fin del poder”*, traducción de María Luisa Rodríguez Tapia, Ed. Debate, México, 2014
- PARKIN, Michael, *“Economía”*, Pearson Educación, 8ª ed., México, 2009
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *“El Congreso de la Unión. Integración y regulación”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997
- PROSS, PAUL, *“Group Politics and Public Policy”*, Oxford University Press, Toronto, 1992
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *“Diccionario de la Lengua Española”*, Espasa-Calpe, 19ª ed., Madrid, 1970
- RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *“Desencuentro y parálisis en el Congreso Mexicano”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006
- ROTH DEUBEL, André-Noël, *“Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación”*, Ediciones Aurora, Colombia, 2002
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *“El Contrato Social”*, Ed. Porrúa, Colección “Sepan cuántos...”, No. 113, México, 1969

SAMUELSON, Paul, NORDHAUS, William D., *“Economía”*, McGraw-Hill, 18ª ed., México, 2006

SARTORI, Giovanni, *“Ingeniería constitucional comparada”*, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., 3ª reimp., México, 2008

SCARTASCINI, CARLOS *et al* (editores), *“El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?”*, Mayol Ediciones, Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia, 2011

SERNA DE LA GARZA, José María, *“Derecho Parlamentario”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, McGraw-Hill, Colección Panorama de Derecho Mexicano, México, 1997

STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano, *et al* (Coords.), *“La Política de las políticas públicas”*, Ed. Planeta, Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, México, 2006

SUBIRATS, Joan, *et al*, *“Análisis y gestión de políticas públicas”*, Ed. Ariel, Barcelona, 2008

VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *“La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados”*, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005

VELASCO GONZÁLEZ, María, *“Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis”*, en “VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración”, Universidad Complutense de Madrid, Valencia, 2007

ZORRILLA ARENA, Santiago, SILVESTRE MENDEZ, José, *“Diccionario de Economía”*, Aguilar, León y Cal editores S.A. de C.V., México, 1989

REVISTAS

ARRIETA CENICEROS, Lorenzo, RAMIREZ ARRIAGA, Diego A., “*La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión: Aciertos y desaciertos*”, Estudios Políticos, Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., 9ª época, no. 30, septiembre – diciembre, México, 2013

GARITA ALONSO, Miguel Ángel, “*Hacia una regulación del cabildeo parlamentario en México*”, Quórum Legislativo, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, No. 85, abril – junio 2006, , México, 2006

MARTÍNEZ VALDÉS, Gustavo, “*Elecciones en Baja California, 2013. La coordinación electoral del Pacto por México*”, Estudios Políticos, U.N.A.M., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, novena época, núm. 36, septiembre – diciembre, 2015, México, 2015

REYNOSO, Diego, “*La diversidad institucional del Bicameralismo en América Latina*”, Perfiles Latinoamericanos, Facultad

Latinoamericana de Ciencias Sociales, núm. 35, enero-junio,
México, 2010

VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *“La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas”*, CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Escuela de Negocios, Ciencias Sociales y Humanidades del Tecnológico de Monterrey, México, 8/16. Agosto – diciembre 2012, México, 2012

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN DE IRLANDA (*BUNREACT NA HÉIREANN*) (1937)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)

LEY DE PLANEACIÓN (1983)

LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y
DEMÁS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO (1917)

LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y
DEMÁS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO (1934)

LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y
DEMÁS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO (1935)

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA
(2008)

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA (2006)

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL (2004)

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (1993)

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (1976)

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS (1999)

LEY SOBRE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (1930)

REGLAMENTOS

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2010)

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN
ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA (1982)

REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (2010)

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1934)

NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA

ACUERDO 01/2013 POR EL QUE SE EMITIERON LOS “LINEAMIENTOS PARA DICTAMINAR Y DAR SEGUIMIENTO A LOS PROGRAMAS DERIVADOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018”, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2013

ACUERDO 2A/XI/2015 POR EL QUE SE EMITEN LAS “REGLAS PARA LA INTEGRACIÓN, DIFUSIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL CATÁLOGO NACIONAL DE INDICADORES”, APROBADAS POR LA JUNTA DE GOBIERNO DEL INEGI Y PUBLICADAS EN EL SISTEMA DE COMPILACIÓN NORMATIVA EL 6 DE ABRIL DE 2015.

ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL GRUPO INTEGRADOR DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 – 2000, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE MARZO DE 1995

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS “DISPOSICIONES GENERALES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO”, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE MARZO DE 2008

“CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA LA INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA

FEDERACIÓN DEL EJERCICIO FISCAL CORRESPONDIENTE”, EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA A TRAVÉS DE SU PORTAL DE INTERNET.

“GUÍA PARA EL DISEÑO DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS”, EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA A TRAVÉS DE SU PORTAL DE INTERNET.

“GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DERIVADOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013 – 2018”, EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA A TRAVÉS DE SU PORTAL DE INTERNET.

“LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”, EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA, PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE MARZO DE 2007

OFICIO NÚMERO 419-A-15-0186, DE FECHA 6 DE FEBRERO DE 2015, MEDIANTE EL CUAL SE COMUNICAN LOS “LINEAMIENTOS PARA LA REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE METAS, MEJORA, CALENDARIZACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS”, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013 – 2018, PUBLICADO EN EL DIARIO
OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL LUNES 20 DE MAYO DE 2013

OFICIO NO. 419-A-16-0139, MEDIANTE EL CUAL SE COMUNICA EL “PROGRAMA
ANUAL DE EVALUACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016 DE LOS
PROGRAMAS FEDERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”,
SUSCRITO CONJUNTAMENTE POR EL TITULAR DE LA UNIDAD DE
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO Y EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO
NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, DE
FECHA 28 DE ENERO DE 2016

CONSULTAS DE INTERNET

GARCÍA, I., (2013, 16 de junio), “*PRI: el Pacto por México no puede detenerse por elecciones*”, ADN Político, consultado en:
<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/06/16/pri-el-pacto-por-mexico-no-puededetenerse-por-elecciones>

“*Pacto por México*”, 02 de diciembre de 2012, consultado en:
<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

RESENDIZ, Francisco, NIETO, Francisco, (2013, 7 de mayo), “*Partidos firman addendum al ‘Pacto por México’*”, El Universal, consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/921445.html>

ROBLES DE LA ROSA, Leticia, (2012, 3 de diciembre), “*Pactan por México*”, Excélsior, en:
<http://www.excelsior.com.mx/impreso?fecha=03-12-2012>,

_____, (2012, 4 de diciembre), “*Legisladores, dispuestos a convertir acuerdo en leyes*”, Excélsior, consultado en:
<http://www.excelsior.com.mx/impreso?fecha=04-12-2012>

SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN en:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>.

SOTO, Cecilia, (2012, 3 de diciembre), “*El Pacto por México: buen inicio*”, Excélsior, en:

<http://www.excelsior.com.mx/impreso?fecha=03-12-2012>

“DISEÑO PARLAMENTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

APARTADO A

EL PARLAMENTO

1. EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO	1
2. FORMAS DE GOBIERNO	8
3. PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO	20
4. CARACTERIZACIÓN DEL PARLAMENTO	34
4.1 CONCEPTO DEL PARLAMENTO	37
4.2 PRINCIPIOS DEL PARLAMENTO	40
4.3 TIPOS DE PARLAMENTO	51
4.4 ELEMENTOS DE UN PARLAMENTO	54
4.5 FUNCIONES DEL PARLAMENTO	66

5. POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL LEGISLATIVO EN MÉXICO	68
5.1 CARÁCTER REPRESENTATIVO PLURAL	69
5.2 LEGITIMACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRÁTICA	76
5.3 CARÁCTER AUTÓNOMO NOMOGENÉTICO	81
6. PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO	86
6.1 DELIBERACIÓN	87
6.2 DECISIÓN MAYORITARIA	92
6.3 ACUERDO Y CONSENSO	94
6.4 CONTROL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS NO LEGISLATIVOS	96
APARTADO A	
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
1. CONCEPTO Y ELEMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA	100
2. TIPOLOGÍA DE LA POLÍTICA PÚBLICA	110
3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	114
3.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	118
3.2 OBTENCIÓN DEL PROBLEMA	120
3.3 CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS	122
3.4 SELECCIÓN DE CRITERIOS	125

3.5 PROYECCIÓN DE RESULTADOS	131
3.6 CONFRONTACIÓN DE COSTOS Y BENEFICIOS	132
4. ACTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	135
5. HERRAMIENTAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	146
6. ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	155
6.1 UBICACIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD SOCIAL	157
6.2 FORMULACIÓN O DISEÑO LA POLÍTICA PÚBLICA	158
6.3 IMPLEMENTACIÓN O GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	159
6.4 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	165

CAPÍTULO II

DISEÑO ORGÁNICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. MARCO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	173
2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	183
3. DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	190

4. MARCO JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO	207
5. INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO	210
6. EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO	214

CAPÍTULO III

DINÁMICA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO

1. AGENDA LEGISLATIVA Y PUNTOS DE ACUERDO	223
2. ACTORES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO	243
3. DEBATE, NEGOCIACIÓN Y ACUERDOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO MEXICANO	249
4. RELACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO CON EL EJECUTIVO FEDERAL	259
5. RELACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO CON LOS GRUPOS DE PODER, INTERÉS Y DE PRESIÓN	280
6. RELACIÓN DEL LEGISLADOR CON SU ELECTORADO	293

CAPÍTULO IV

PROPUESTAS

1. EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FACULTAD EXCLUSIVA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO	301
2. LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FACULTAD EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO	328
3. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FACULTAD EXCLUSIVA DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	343
4. RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL LEGISLADOR	358
CONCLUSIONES	365
BIBLIOGRAFÍA	382
ÍNDICE	401