

Universidad Nacional Autónoma de México
Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones sobre América del Norte

00468

8



**La profesionalización de los servicios de
investigación legislativa. Análisis de caso: La
Cámara de Diputados del Congreso de la
Unión LVII y LVIII Legislaturas**



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRO EN G O B I E R N O
Y A S U N T O S P U B L I C O S
P R E S E N T A:
JUAN FRANCISCO ZAMUDIO TADEO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Dedicatoria

Al mi madre Paula por ser el pilar fundamental en la búsqueda de mi desarrollo personal y profesional, siempre inspirándome con sus valores.

A mi hermana y cuñado, Saraí y Cristóbal, por el inquebrantable e incondicional respaldo que siempre he recibido de ellos.

A mi hermano Oscar por permitirme ser parte de sus desafíos y creer en mi.

A mis tíos que forjan en mí ese fuerte sentido de unidad familiar para lograr nuestras metas.

A todos mis primos porque ellos son mi motivo para servir de ejemplo.

Agradecimientos

A nuestra gloriosa Universidad Nacional con gratitud por ser siempre forjadora de los mejores profesionistas del país.

Al Dr. Juan Carlos León y Ramírez por su valioso apoyo, sus múltiples consejos siempre acertados y sobre todo por su permanente auxilio a los alumnos de la Facultad para que podamos responder con profesionalismo a las demandas que nuestra formación requiere.

A la Lic. María del Pilar Hernández por su amistad y gran ayuda en la corrección y estilo, comentarios y sugerencias basadas en su experiencia en materia legislativa.

***“La profesionalización de los servicios de investigación legislativa.
Análisis de caso: La Cámara de Diputados del Congreso de la
Unión LVII y LVIII Legislaturas”***

Advertencia metodológica

Página

Capítulo 1 Funciones y principios de las asambleas representativas: La importancia de su fortalecimiento institucional

1. 1	Surgimiento y funciones de los congresos o parlamentos.....	1
1. 1. 1	Las funciones de una asamblea representativa.....	4
1. 1. 2	Procesos cambiantes en las asambleas representativas.....	11
1. 2	Las asambleas y la democracia representativa.....	15
1. 3	El fortalecimiento de un Congreso.....	21
1. 3. 1	Elemento sobresaliente para el fortalecimiento institucional: Profesionalización legislativa.....	23
1. 3. 2	Algunas experiencias de profesionalización con elementos de modernización legislativa en Latinoamérica.....	26
1. 3. 3	Investigación legislativa, una visión de fortalecimiento institucional.....	31

Capítulo 2 La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en México, nueva conformación y nuevas necesidades

2. 1	Importancia de un Poder Legislativo profesionalizado: Fortalezas, debilidades, retos y perspectivas.....	36
2. 2	La necesidad de profesionalización de su personal.....	52
2. 3	Los requerimientos de una amplia y profesionalizada área de asesoría e investigación legislativa.....	62

Capítulo 3 Esfuerzos recientes en México de fortalecimiento legislativo y profesionalización, reconocimiento a las nuevas necesidades de un Poder Legislativo plural

3. 1	Necesidades institucionales: Especialización de funciones y establecimiento de mejores estructuras de desempeño.....	74
3. 2	Primeros órganos especializados: Unidad de estudios, servicios de investigación y centros de estudio.....	78
3. 3	Un Poder Legislativo plural que genera debates sobre sus cambios estructurales.....	81

3.4	Esfuerzos en el año 2000 y 2001, capacitación y evaluaciones del personal para profesionalizar a la institución.....	86
-----	--	----

**Capítulo 4 Propuesta de una coordinación de asesoría e investigación legislativa:
Desarrollo de un servicio profesionalizado**

4.1	Nuevas estructuras laborales legislativas, reto de profesionalización.....	93
4.2	Características que moldean el servicio profesional propuesto.....	102
4.3	Requisitos, perfiles, capacitación, evaluación y permanencia de su personal.....	105
4.4	Conformación estructural.....	110

Reseña bibliográfica.....	118
----------------------------------	------------

Bibliografía general.....	122
----------------------------------	------------

Glosario.....	128
----------------------	------------

Anexo 1: “Rezago legislativo heredado a la LVIII Legislatura”.....	131
---	------------

Anexo 2: “El proceso legislativo en México”.....	132
---	------------

Anexo 3: “Conformación de la LVI, LVII y LVIII legislaturas”.....	134
--	------------

Advertencia metodológica

El presente trabajo es un esfuerzo por comprender el papel relevante que asume un Poder Legislativo como el nuestro que a su vez enfrenta cambios crecientes y diversos en su funcionamiento, trabajo en el interior y sobre todo de la representación que ostenta, interesándose preponderantemente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no sólo en su participación como institución encargada de la elaboración de normas, sino inclinado también en señalar y proporcionar argumentos de la necesidad de mejorar estructuras laborales, involucrando esencialmente a quienes colaboran para investigar y proporcionar partes elementales que refuerzan el proceso sustantivo de una norma.

El interés por realizar una investigación de maestría sobre este tema, surgió por mi colaboración, entre marzo y agosto de 1994 en un programa del servicio social UNAM-Cámara de Diputados denominado *Investigación Legislativa (Clave 94-10/035-2663)*, este fue el primer indicio que me hizo conocer que la investigación legislativa no se realizaba como se planteaba en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El ver las grandes necesidades de los legisladores, grupos parlamentarios, comisiones y también a las propias áreas técnicas de la institución relacionadas con la investigación, el análisis y dictámenes legislativos aunado a la existencia de pseudo asesores que me mostraron la falta de mejores herramientas de estudio, análisis e investigación legislativa para iniciar, fortalecer y realizar desde discursos hasta iniciativas de ley o decretos así como de dictámenes, calidad en el debate y la argumentación.

Convivir en esta transición que sufre el Congreso, y con las experiencias por mis anteriores participaciones en diferentes áreas de desempeño legislativo, como asesor en una diputación estatal, secretario particular, investigador y actualmente como asistente en una área de investigación legislativa, guiaron este trabajo y reforzaron mi apreciación de que el Congreso en general debe considerar urgentemente nuevas etapas funcionales, reforzadas en el ambiente de la profesionalización del servicio público, no sólo en el área de investigación sino en todo el conjunto de actividades que conforman a la institución legislativa por excelencia en nuestro país. La sociedad aumenta su mirada y atención al trabajo legislativo calificándolo por su actuar, se le señalan más sus fallas que sus aciertos, pero lo importante en distinguir aquí radica en la cada vez mayor energía con que se esperan mejores respuestas conformando beneficios reales para la población y que configuran el nuevo Poder Legislativo que anhelamos los mexicanos considerando una plena noción de costos en nuestras instituciones públicas.

Con lo anterior mencionado y por los supuestos teóricos que fueron generando el andamiaje metodológico, existió la estructura y planteamiento de una hipótesis: ***La nueva y real conformación plural del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos influye positivamente para elevar la importancia del legislativo como poder público. Este nuevo papel del legislativo requiere fortalecer su capacidad de investigación y elaboración de estudios que sustenten su principal función de producción de leyes, a través de mecanismos diversos. Uno de estos es el de la profesionalización de los servicios de investigación y asesoría.*** Por ello, este esfuerzo enmarcó una estructura principalmente con cuatro capítulos:

En el *primero* se muestran consideraciones sobre el surgimiento, orígenes, principios y funciones de las asambleas representativas, su naturaleza como fortaleza en la democracia representativa y sobre todo el porqué existen en la sociedad y por qué han sido adoptadas como entidades que representan y equilibran a los demás poderes, se señalan algunas experiencias de profesionalización con elementos de modernización en asambleas representativas de Latinoamérica, reconociendo la importancia de mejorar instituciones desde una visión del fortalecimiento institucional, para mejorar su desempeño.

El *segundo capítulo* muestra cómo ha cambiado el Poder Legislativo en nuestro país, destacando las últimas dos legislaturas, cómo se han acrecentado los requerimientos de mejores herramientas para el trabajo legislativo, tanto políticos, humanos, administrativos y financieros; además de cómo se refleja la necesidad de grandes cambios para pasar de un legislativo débil a un legislativo fortalecido y así equilibrar el Poder público en nuestro país; todo esto enmarcado por la nueva pluralidad que enfrenta el Poder Legislativo mexicano.

Respecto al *capítulo tercero*, a manera de aclarar y demostrar la tendencia en los parlamentos latinoamericanos que fueron señalados en el capítulo anterior, se especifican los primeros pasos que se han realizado para crear etapas de fortalecimiento institucional que permitan desarrollar el trabajo legislativo, reconociendo en forma específica que se están atendiendo nuevas necesidades reales y palpables para los legisladores, que en su totalidad enfrentan otra época donde destaca el desarrollo institucional, la revisión, mejoras y/o confirmación de las políticas públicas y su tratamiento legal.

En el último *capítulo*, se plantea, a manera de propuesta, la creación de un amplio servicio de asesoría e investigación legislativa que considere básicamente las áreas de desarrollo legislativo en concordancia con las tareas de las comisiones ordinarias, la agenda legislativa y la agenda política con que cuente la Cámara de Diputados; el objetivo central en este apartado es presentar una propuesta de creación de amplias áreas profesionales de investigación especializada y de desarrollo de análisis temáticos que tengan involucramiento en la materia legislativa y que éstas conserven características de empleo y contratación basadas en la evaluación del desempeño y demás características de la profesionalización de un servicio público.

Asimismo, se ha considerado pertinente la presentación de la *bibliografía* consultada, organizándola primeramente al final de cada capítulo, para facilitar así la búsqueda referencial de las fuentes, así como la inclusión tradicional de la *bibliografía general* al final del documento.

Por considerarlo de suma importancia se incluye un *glosario* con la finalidad de exponer aquellos conceptos que en el desempeño legislativo son muy concurridos e importantes de visualizar para el lector de este trabajo.

Se incluyen tres anexos que involucran elementos de prueba que apuntan hacia la necesidad de tener personal especializado que aporte mediante un trabajo específico profesionalizado, capacidades para dictaminar y evitar atrasos en la labor legislativa, por ello el *anexo 1* plantea el “Rezago legislativo” que heredó por comisiones la LVII Legislatura a la LVIII Legislatura para conocer parte de la problemática que encierra el desempeño de nuestra Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. A manera de ilustrar y comprender parte de la tarea principal del legislador se muestra en el *anexo 2* “*El proceso legislativo*”, aplicado en nuestro país, donde se busca ilustrar sobre la complejidad de los procesos que implica la creación o modificación de una norma y que salta al pensamiento la clara necesidad de conocimientos amplios en las materias que trata un legislativo competente. Asimismo el *anexo 3* resalta la conformación de la LVII y LVIII legislaturas para mostrar cómo se ha estado conformando una pluralidad real en nuestro Congreso y entender a simple visión numérica la nueva conformación de fuerzas y las nuevas necesidades en la dinámica del desempeño legislativo.

Con la nula existencia de una especie de *servicio público legislativo profesional* en ambas cámaras del Congreso de la Unión y con pocas áreas que desempeñan tareas de investigación, desde el enfoque del servicio público profesionalizado, basado en la doctrina de la Nueva Administración Pública, el desempeño y el mérito; se está obligado a declarar abiertamente la crisis del Poder Legislativo mexicano. Este trabajo enfrentó incluso interrogantes de cómo medir su desempeño, llevándonos a conocer planteamientos de ¿cuál es el perfil idóneo de un diputado federal? y lo que aquí más interesa, ¿cuál es el perfil del personal encargado en apoyar a través de áreas de investigación dedicadas al servicio de las comisiones y del propio legislador? esta es una necesidad que se refleja en el rezago legislativo, la calidad del debate, la argumentación y sobre todo en la puntualidad de la ley, pues la aplicación resulta ser de otra competencia.

Aquí se reconoce que hacia la Cámara de Diputados se enfocó la problemática sin dejar de manifestar que el Senado de la República también cuenta con un reto similar, sin embargo la denominada “Cámara Baja”, por su propia configuración y pluralidad es y ha sido la asamblea representativa por excelencia del país misma que en la actualidad es quien más muestra los planteamientos en conflicto aquí referidos.

Para finalizar, es necesario comentar que la presente investigación busca demostrar la obligación real en las instituciones públicas a no “contratar por contratar”, sino que resalten

sus áreas estratégicas para convocar a los puestos a los mejores ciudadanos mexicanos. El Congreso ha padecido mucho del “amiguismo”, el “compadrazgo” y los “compromisos adquiridos” por los propios diputados, inclusive desde que inician su campaña política y aún quienes no la realizan. Aquí el interés por hacer y proponer un esquema adecuado a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha hecho que se inicie un esfuerzo válido que tiene el único propósito de hacer sentir a la sociedad que hay mecanismos para mejorar el servicio público, lo que muchas veces limita es la falta de voluntad política de quienes deciden la aplicación del propio presupuesto de las instituciones y llevan lo positivo bajo la preponderancia de intereses particulares efímeros.

“Si como supongo, tiene que hacerse una reevaluación general de cómo funcionan las instituciones presidenciales por toda América, México parece encontrarse en el punto crucial de esta experiencia.”

Giovanni Sartori

Capítulo 1 Funciones y principios de las asambleas representativas: La importancia de su fortalecimiento institucional

Considerando la relevancia de un Congreso, se inicia a continuación una estructura temática desarrollando elementos que clarifican con argumentos la importancia del surgimiento de las asambleas legislativas y el desarrollo de las mismas; en el contexto de las funciones que desempeñan, la representación que ostentan, el fortalecimiento y profesionalismo que necesitan mantener para su constante desarrollo. Por ello se hace necesario mostrar argumentos que permitan iniciar el esclarecimiento de la institución en análisis en esta tesis.

1. 1 Surgimiento y funciones de los congresos o parlamentos¹

Es necesario destacar en este primer apartado la importancia del surgimiento de la figura de parlamento dado que es el primer concepto arraigado en la noción de asambleas legislativas o congresos² que en la actualidad conocemos, para ello se muestran las siguientes consideraciones al respecto con la finalidad de introducir el marco en el cual se desarrolla el presente trabajo:

¹ El Congreso o “Parlamento, [...] debe ser el centro de la vida política, el marco de los debates de las cuestiones de interés general y la expresión de la opinión pública en el ámbito político.” *El fortalecimiento del Estado de Derecho*. Página Web: <http://www.aznar2000.pp.es/programa/c5/c52.html>

² “El Congreso espera ser la máxima institución representativa de la sociedad, con una organización avanzada, eficiente y moderna que debate y aprueba las normas que el país espera, ejerce el control político sobre el gobierno y la administración pública, con una democracia consolidada.” *Congreso de la República del Perú: Tradición y futuro del país*. Página Web: <http://www.congreso.gob.pe/acerca/congreso.htm>

“Breves consideraciones histórico políticas en torno a la
evolución de las asambleas representativas”

EL PARLAMENTO surge, ya lo hemos mencionado, durante la Edad Media como una Asamblea eminentemente estamental y con la facultad principal, casi única, de autorizar los gastos de guerra del monarca o emperador a cambio de determinados privilegios en favor de la nobleza, los militares y el clero, esta situación ha experimentado a lo largo de los siglos diversas transformaciones de uno y otro lado del océano Atlántico. Mientras que en el continente europeo (en España las Cortes, en Francia los Estados Generales y en Alemania las Dietas) dichas asambleas fueron perdiendo fuerza ante el poder centralizado de los monarcas, quienes sólo de manera esporádica solían reunirlos; en Inglaterra, por el contrario, el *parliament* se fue imponiendo de manera paulatina a los monarcas por medio de una contienda perseverante que culminó con la histórica sublevación militar dirigida por Cromwell en 1642, que tendría como resultado final el enjuiciamiento y muerte, decretada por el Parlamento, del rey Carlos I en 1649. Tras la efímera república autoritaria que encabezara el mismo Oliverio Cromwell, que se diluyó con su muerte, se restablece, en 1660, la monarquía en Inglaterra; muy poco duraría aquella, pues la ambición de Jacobo II por recuperar las prerrogativas regias provocarán la revolución más importante del siglo XVII la *Glorietas Revolution* (1688) que terminó con el destierro del monarca y la solicitud a la casa de Orange para que -previo reconocimiento de los *bill of righth*, documento en el que se reconocían las conquistas del Parlamento- accedieran al trono inglés.

El centralismo del poder autoritario que viviría Francia durante el siglo XVII se quebrantaría con la convocatoria de Luis XVI a los Estados Generales en 1789, mismos que se constituirían en Asamblea Nacional; iniciándose así el periodo conocido como la Revolución Francesa que culminaría con la ejecución del monarca y la proclamación de la República en cuyo seno tendría un lugar importantísimo el órgano legislativo, relevancia que se vio reflejada en el texto constitucional de 1793 que establece el llamado Gobierno de Asamblea.

Mientras los anteriores acontecimientos agotaban la vida política europea, en el continente americano y concretamente en Estados Unidos, las influencias de Locke y Montesquieu en torno a la teoría de colaboración de poderes serían bien recibidas y plasmadas en los diversos textos constitucionales de las trece colonias. Los primeros en hacer suyo el principio de dividir el Supremo Poder Federal para su mejor ejercicio en tres ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) fueron los estados de Virginia, Maryland y North Carolina, que inspiraron, más tarde, las constituciones de Pensilvania y Vermont. De igual manera dicho principio fue plasmado en las constituciones de New York en 1777 y de Massachusetts en 1780, para llegar así a su máxima consagración en la Constitución de los Estados Unidos de América el 17 de septiembre de 1787. La idea de dividir el poder de manera tripartita encuentra fundamento en concebir al orden político no como una ordenación monocéntrica, tal y como sucedía en la monarquía absoluta, sino pluricéntrica, resultado de relaciones de fuerza que generan un estado de equilibrio.

La Constitución norteamericana no sólo introdujo esta novedad, sino un nuevo régimen de gobierno, el presidencial, distinto al parlamentario que se venía ejerciendo en el continente europeo y en Inglaterra, denominado de esta manera por la notable importancia del Parlamento pero que, no por ello, olvida las relaciones con los restantes poderes Ejecutivo y Judicial. El Poder Ejecutivo, en los sistemas parlamentarios, se divide en dos, en virtud de que el monarca o el presidente poseen sólo funciones de representación; mientras que el gobierno, encabezado por un primer ministro o jefe de gobierno, dependen de la confianza del Parlamento, pues éste le otorga no sólo la investidura sino también su confianza.

Por el contrario, en el régimen presidencial, innovado por los padres de la Constitución norteamericana, las funciones de jefe del Estado y de gobierno se ejercen por una sola persona a la que se otorga el nombre de Presidente de la República, que es electo popularmente, en su origen, en forma indirecta y sus colaboradores no están sujetos a la confianza del órgano legislativo. Este tipo de régimen de gobierno servirá de modelo al resto del continente americano e influirá de manera decisiva en las constituciones de América Latina subsiguientes a las guerras de

independencia una vez que las colonias de España y Portugal se constituyen en Estados libres y soberanos.

Durante el siglo XVIII la Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución de Estados Unidos fueron el parteaguas que transformó a las asambleas estamentales propias de las clases dominantes y en las que reinaba el mandato imperativo, en asambleas cada vez más representativas de todos los sectores de la sociedad. Así pues, con el advenimiento del Estado liberal el órgano legislativo abre sus puertas a sectores sociales cada vez más amplios, convirtiéndose, de esta manera, en asambleas eminentemente representativas.

El siglo XIX en Europa, representó una época de esplendor para el órgano legislativo, fue la época de oro del parlamentarismo. El enorme fortalecimiento del Parlamento como órgano central de la vida política europea tuvo como consecuencia que en varios países del continente los gobiernos no sólo fueran sumamente débiles sino, en algunos casos, efímeros; tal situación se presentó en la Tercera República francesa, regida por las leyes constitucionales de 1875, que produjeron una permanente inestabilidad del gobierno y una preeminencia de la Asamblea Nacional y del Senado, que incluso subsistió hasta la Cuarta República. Una situación similar se presentó en Italia bajo el Estatuto Albertino, de 1865, que se adoptó para toda Italia con motivo de su reunificación, mismo que estuvo en vigor hasta las primeras décadas del siglo XX.

Durante esta época las funciones legislativas fueron concentradas de una manera predominante en los parlamentos, por ellos se les calificó con el nombre de Poder Legislativo. Ello se debió al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según las cuales, en el Parlamento se deposita la voluntad general que se expresa a través de la ley.

Este auge del parlamentarismo, sin embargo, experimentará un serio y preocupante decaimiento durante la primera posguerra, incluso en aquellos países en los que no se instauraron regímenes autoritarios, situación que se advierte con una mayor intensidad en la segunda posguerra no obstante la derrota del fascismo y del nacionalsocialismo. Tal situación trajo como consecuencia un vigoroso reforzamiento del Poder Ejecutivo que se vio acrecentado, de manera considerable, en la segunda posguerra en la cual se consolidó el llamado Estado social que fomenta el intervencionismo estatal en la economía, con el fin de lograr una mejor distribución de la riqueza y el mejoramiento de las clases más desprotegidas y en este contexto el Legislativo colabora con el Ejecutivo pero ya no posee el poder directivo que tuvo durante el siglo anterior.

Es bajo todas estas influencias, descritas de manera sintética, que México es receptor de las ideas del Estado liberal y con ello de todas sus instituciones y principios, entre muchos otros, los de separación de poderes y de representación política dentro de los cuales podemos contextualizar al Poder Legislativo.”³

De lo más importante en la existencia y surgimiento de las asambleas representativas, es que éstas iniciaron con la función de llegar a consensos de diferente índole; es decir, siempre existió la tarea de decidir para llegar a establecer acuerdos que involucrarían el futuro de las más importantes actividades de la sociedad en su conjunto.

³ Mora Donatto, Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario*. Consultado en la página de intranet de la Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema1.htm>

1. 1. 1 Las funciones de una asamblea representativa

Por ser de suma importancia para el marco teórico del tema aquí considerado, se plantean algunas consideraciones sobre las funciones del órgano legislativo, de igual manera se considera importante que se compartan las apreciaciones, que en sistemas parlamentarios y presidenciales se tienen. Podemos entender que la existencia de las asambleas legislativas es cumplir diversas funciones y aunque existen algunas de ellas que le permiten su naturaleza, hay quienes atribuyen a los órganos representativos además otras actividades relevantes que configuran la propia dinámica del Estado y de la relación gobierno-sociedad:

En el caso español se considera que: “La primera función del Congreso es la legislativa, esto es, la aprobación de las leyes, se comprende la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.”⁴ Luego entonces la función de control y dirección en donde: “el Gobierno está sometido al control de las Cortes Generales. La intervención del Congreso es decisiva para su formación y puede también provocar su cese a través de diversos medios. El Gobierno responde de su gestión política ante el Congreso de los Diputados, responsabilidad que tiene carácter solidario y, en consecuencia, se extiende al conjunto de sus miembros. El control parlamentario no sólo se efectúa al comienzo y al término de la vida de los gobiernos, sino que se mantiene durante toda su ejecutoria.”⁵ España con un sistema parlamentario atiende a una función de control debido a la vigilancia e inclusive nombramiento de un jefe de gobierno, lo cual aumenta ese poder al papel del Parlamento.

En el caso argentino: “El Congreso, como órgano legislativo y de control de actos gubernamentales, debe cumplir con su cometido esencial -legislar-, propendiendo el logro del bien común, y lo hace con fundamento en la representación de los intereses comunitarios que ostenta. La publicidad de sus actos es fuente de información para la ciudadanía, la que así también evalúa el cumplimiento del mandato conferido. Otra de las funciones esenciales del Parlamento es la de ejercer el control de gobierno. Esta actividad se lleva a cabo al ponderar el cumplimiento de los planes o programas previamente elaborados. Para esta ponderación el Congreso se encuentra investido de diversas facultades que coadyuvan a ello, como la posibilidad de investigar, requerir informes y realizar tareas de campo.”⁶

En el caso del Perú: “En principio, cuando analizamos el Congreso de una manera fría podemos ceñirnos a la Constitución y establecer que tiene básicamente tres funciones: La producción de leyes, la fiscalización, el control político y la representación. Bueno, la dación de leyes todos la conocemos; sea un Congreso unicamaral o sea bicamaral, de acuerdo al modelo en que se ha plasmado en la Carta Magna la dación de leyes existe, la sabemos. Cuando hablamos de fiscalización y control político, no estamos haciendo otra cosa sino que hablar del Congreso como un ente contralor de las actividades políticas del Poder Ejecutivo. Y

⁴ La función legislativa. Página Web: <http://www.congreso.es/funciones/flegisla.htm>

⁵ La función de control y dirección. Página Web: http://www.congreso.es/funciones/f_control.htm

⁶ Información sobre el Poder Legislativo. Página Web: <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/funciones/cuerpol.html>

cuando hablamos de representación pues estamos hablando que el congresista representa a una masa electoral. Y esta es una parte importante, quizás no la más tomada en cuenta cuando analizamos el Congreso, es que las personas que están ahí por cinco años denominados congresistas representan a personas.”⁷

Para el caso de México⁸ la situación funcional del Poder Legislativo como sistema presidencial,⁹ al menos en teoría, no dista mucho de lo que en la mayoría de los países se considera, tiene la función de control, de fiscalización y la de legislar sin embargo se hace más interesante su situación ante los retos democráticos que enfrenta en el papel representativo que ostenta: “Ahora que en México empezamos a vivir el tránsito a la democracia, es muy importante que nosotros, los ciudadanos, tengamos clara conciencia de que al Poder Legislativo no es omnipotente ni lo mandatan solamente sus propios integrantes, es decir, los diputados y senadores. Porque las funciones del mismo no solo están delimitadas constitucionalmente por su relación de equilibrio con los otros poderes (en tanto se restringe a **dictar** leyes, sin **ejecutarlas** o **aplicarlas**). El Poder Legislativo está limitado en el fondo — aunque esto no resulte muy evidente para todos— por la voluntad de los ciudadanos que lo elige. La Constitución Política redactada en 1917 fue resultado, entre otras cosas, de una importante participación ciudadana que en 1914, durante la Convención de Aguascalientes, permitió a la mayor parte de los sectores y clases sociales discutir y establecer un pacto social que se refleja en un nuevo y mejor proyecto de nación y forma de gobierno. Hoy como ayer, el poder de la sociedad civil es el que traza, mediante su participación o ausencia, los alcances, límites, formas y perfil del Poder Legislativo.”¹⁰

También como ya se ha planteado aquí, se consideran otras funciones en un Congreso, en nuestro país además de la función *legislativa, de control y la financiera o presupuestaria,*

⁷ *Organización y funciones del congreso de la república y participación ciudadana.* Página Web: <http://www.congreso.gob.pe/biblio/libros/cevasco/cap3.3.htm>

⁸ “La forma de gobierno en México es la *República*. A diferencia de la monarquía, en la que el poder se concentra en una persona y se transfiere hereditariamente, en la República los gobernantes son *elegidos por el pueblo* mediante el *voto libre, universal y secreto* para ser sus representantes durante un tiempo limitado. Igualmente, nuestra República es *federal* porque se compone de la asociación de estados libres y soberanos en cuanto a su forma de gobierno interno, pero sujetos a los principios fundamentales de la Constitución General (**artículo 40 constitucional**).” *La República y la división de poderes.* Página Web: <http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/poderes/legislativo/república.htm>

⁹ “Dos características se destacan en los sistemas presidenciales: 1) Tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin), como el legislativo elegido (de una o dos cámaras) tienen legitimidad democrática. Es un sistema de <<legitimidad democrática dual>>. 2) Tanto el presidente como el Congreso son elegidos por un periodo fijo, el cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente.” Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. *La crisis del presidencialismo, perspectivas comparativas*, México 1992, Editorial Alianza Universidad, página 32.

¹⁰ *El Poder Legislativo.* Página Web: <http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/poderes/legislativo/elpoder.htm>

se ha considerado por especialistas inclusive la función administrativa, función de orientación o de dirección política, así como la función jurisdiccional.¹¹

En esta búsqueda por entender la existencia y naturaleza de las asambleas representativas en una nación, independientemente del sistema político al que respondan surgen dos preguntas claras a responder: ¿por qué se considera al Congreso¹² como un órgano cuya función es representar?, ¿la propia división de poderes es necesaria para esas finalidades?, al respecto se comenta: “De los tres poderes de la Federación, el Legislativo es el que de manera natural se relaciona con la pluralidad ciudadana, puesto que su órgano ejecutor, el Congreso de la Unión, se conforma con representantes de todos los sectores, entidades y clases sociales que existen en México. Es muy importante recordar siempre que al Poder Legislativo lo determinamos los ciudadanos, que nos manifestamos cada tres o seis años para elegir a nuestros representantes populares, y que sería muy positivo que estuviéramos activos el resto del tiempo, incidiendo de maneras diversas en las decisiones legislativas, o bien respaldándolas. Muchas de las leyes que se discuten en las cámaras parecen favorecer sólo a pequeños grupos de la población. La gestión de los diputados no se refleja directamente en los distritos donde los elegimos, ni en la mejora de las condiciones de vida de quienes votamos por ellos. Por ejemplo, los senadores son una parte del Congreso de la que los ciudadanos sabemos poco, con quienes no tenemos gran acercamiento. Además de esto, el Senado, a diferencia de la Cámara de Diputados, sigue teniendo mayoría de un solo partido. Las Comisiones de trabajo al interior de la Cámara de Diputados nunca informan al ciudadano del estado de las discusiones en asuntos tan importantes para toda la población como son la educación, la salud o las cuentas públicas. Algunas veces se ha sabido que las cámaras incurren en gastos suntuarios que no deben tener lugar, y menos cuando el país se encuentra en crisis. En conclusión, realmente los derechos constitucionales que los ciudadanos tenemos frente al Poder Legislativo son constantemente obstaculizados, y, además, son insuficientes para garantizar nuestra participación en el quehacer legislativo. Por ello debemos luchar por el cumplimiento de nuestros derechos y por la realización de cambios legislativos que permitan a las organizaciones o grupos de ciudadanos una mayor participación en la toma de decisiones y en el diseño y ejecución de políticas públicas.”¹³

Ahora bien, referente a la magnitud nominal de las representaciones legislativas, es necesario destacar que en nuestro país existen dilemas al respecto, ¿cómo medir la representación ideal que no genere disensos y que pueda establecer los mejores consensos para

¹¹ Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. México 1997, UNAM.

¹² “El Congreso, como órgano legislativo y de control de actos gubernamentales, debe cumplir con su cometido esencial -legislar-, propendiendo al logro del bien común, y lo hace con fundamento en la representación de los intereses comunitarios que ostenta. La publicidad de sus actos es fuente de información para la ciudadanía, la que así también evalúa el cumplimiento del mandato conferido. Otra de las funciones esenciales del Parlamento es la de ejercer el control de gobierno. Esta actividad se lleva a cabo al ponderar el cumplimiento de los planes o programas previamente elaborados.” *Información sobre el Poder Legislativo*. Página Web: <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/funciones/cuerpo1.html>

¹³ *El Poder Legislativo*.
<http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/poderes/legislativo/elpoder.htm>

la sociedad?: “¿Qué tan grande debe de ser la asamblea representativa de un país?. La pregunta no es trivial. El tamaño de una asamblea tiene efectos tangibles en la representación de los partidos políticos. Especialmente en sistemas de menor magnitud (tales como los de distritos uninominales, pero también en pequeños distritos plurinominales), el tener más escaños significa más distritos en los cuales los partidos pequeños con apoyo bien localizado pueden contar con mayores oportunidades de obtener representación. Una asamblea demasiado pequeña para el país podría dejar sin representación o silenciar intereses importantes. Independientemente de la magnitud de los distritos, una asamblea pequeña podría crear un sentimiento de "distancia" entre los votantes y los representantes, incluso entre los votantes de los partidos grandes. Por otro lado, **una asamblea que es demasiado grande puede provocar que el proceso legislativo se vuelva poco manejable y generar la necesidad de una compleja estructura de comités intra-asamblea o animar la delegación de mayor autoridad legislativa en el Poder Ejecutivo.** Así, surge la pregunta de cuál es el tamaño óptimo de una asamblea para un país determinado con una población determinada.”¹⁴

¹⁴ *Tamaño del Parlamento.* Página Web: <http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esc03.htm>

Principios normativos del Poder Legislativo¹⁵

<p style="text-align: center;">Principio de Debate y Consensos</p> <p>Lo mismo en gobiernos divididos que unificados, el marco jurídico regulador del proceso legislativo debe privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos en toda la gama de temas que atañen al órgano legislativo. Sólo con tal práctica parlamentaria es posible destrabar cuestiones torales como pueden ser los relativos a presupuestación, paquete tributario, empréstitos, deuda pública, entre otros. Atender a la figura del consenso, traerá como consecuencia elevar la calidad del debate en tribuna sobre aquellas cuestiones en que se asumen por las fracciones parlamentarias posturas con frecuencia irreconciliables, pero que ya tuvieron la oportunidad de pasar por el tamiz del consenso.</p>	<p style="text-align: center;">Principio de Gestión Social</p> <p>La legislación reguladora de la función legislativa, no debe soslayar el papel del diputado que sin descuidar su tarea legislativa, también debe encaminar sus esfuerzos como representante popular para asumir actividades de gestoría que aproximen soluciones a las carencias y problemas cotidianos que aquejan a sus electores. En este principio se insertan cuestiones torales como la consulta y el informe a la ciudadanía.</p>
<p style="text-align: center;">Principio de Iniciativa-Aprobación</p> <p>Vinculado al principio de autonomía y equilibrio, los integrantes de una Legislatura deben esmerar su empeño por generar iniciativas de leyes, reformas y adiciones a las mismas, que respondan a las expectativas sociales en todos los órdenes de la vida comunitaria. Con ello, al tiempo que cumplen con una de sus funciones esenciales, evitan que sea exclusivamente el poder ejecutivo, autor solitario de proyectos de ley o decreto, convirtiéndose entonces el legislador, en mero agente de refrendo o aprobador automático de las iniciativas del gobernador. Por tales razones, la ley Orgánica y el Reglamento Interior del Poder Legislativo, deben establecer normas que estimulen la creativa actividad de formular proyectos de actualización al marco legal. Una de las estrategias a sugerir, sería imprimirle mayor dinámica y cargas de responsabilidad, a las diversas Comisiones Legislativas que actúan al interior de los Congresos Estatales.</p>	<p style="text-align: center;">Principio de Autonomía y Equilibrio</p> <p>La reforma de estado debe tener como uno de sus propósitos medulares, el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial, para que sin menoscabo de las atribuciones constitucionales y legales que compete ejercer al titular del poder ejecutivo, prevalezca el respeto a sus respectivas autonomías, sin que ello signifique fractura o confrontación sistemática con el responsable de la administración pública, sino que por el contrario, implique el establecimiento de relaciones de colaboración y equilibrio, lo que gráficamente pudiera representarse en acciones de pintar raya en lo infranqueable, pero señalar accesos en lo que constitucionalmente sea indispensable para la buena marcha de los asuntos públicos. Este enunciado de autonomía y equilibrio debe plasmarlo la normatividad que rige el quehacer legislativo.</p>
<p style="text-align: center;">Principio de Fiscalización</p> <p>Una de las tareas legislativas que significan mayor atención y cuidado es el que concierne al ejercicio de la función fiscalizadora que se deposita en el Poder Legislativo. Cada vez con mayor vehemencia el pueblo exige de sus gobernantes, capacidad, honestidad y claridad en la rendición de cuentas en el manejo del erario público. Por ello, a partir de las correspondientes disposiciones constitucionales, La Ley Orgánica del Poder Legislativo y la que organice la Contaduría Mayor de Hacienda o al órgano superior de fiscalización dependiente de la Legislatura, deben puntualizar las atribuciones, procedimientos y consecuencias que derivan de la función supervisora o fiscalizadora. Por las tendencias de desconfianza que con mayor asiduidad se están presentando en las entidades federativas a propósito de la revisión y aprobación de cuentas públicas, tal vez se acerca el momento de valorar la convivencia de judicializar la función fiscalizadora, a través de un marco jurídico que prevea la institución del Tribunal de Cuentas, en que para efectos de la fiscalización presupuestal, se establezca un proceso similar al que ejercen los órganos jurisdiccionales. Análogamente a lo que ocurre en el ámbito electoral, cuando al judicializarse la solución de los conflictos previos, simultáneos o posteriores a una elección, las controversias se resuelven ante tribunales <i>ad hoc</i>, con notables resultados de aceptación a sus fallos entre las partes en conflicto. Tal experiencia positiva podría adaptarse al ámbito de la fiscalización de la cuenta pública.</p>	<p style="text-align: center;">Principio de Gobernabilidad</p> <p>Al respecto, en cada entidad federativa y conforme al dibujo que proyecta la composición de sus órganos de gobierno ha resultados de procesos comiciales, debe valorarse si se trata de gobiernos unificados, o si como ya con frecuencia ocurre, se trata de gobiernos divididos; esto es, si una misma corriente partidista tiene presencia mayoritaria y por tanto dominante en el poder legislativo por sí y ante el poder ejecutivo, así como respecto de los ayuntamientos; o si por el contrario, la voluntad del electorado se inclinó a fragmentar las cuotas de poder a grado tal que, por ejemplo, la mayoría dominante del Congreso lo constituye una fracción parlamentaria de partido político distinto al del gobernador; o bien, si en el Congreso ninguna fracción parlamentaria representa en votos mayoría calificada. Bajo el esquema de los escenarios anteriormente ejemplificados, el Congreso Estatal no tiene mas camino viable, que privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos que permitan por un lado, establecer gobernabilidad y garantizar que fluya la dinámica del proceso legislativo con normalidad, porque de no hacerlo así, se corren graves riesgos de vacíos de poder y paralización de las tareas esenciales del legislador. Al respecto entonces, las leyes orgánicas y la reglamentación de las Legislaturas, deben prever los cauces normativos que contrarresten los efectos adversos de gobiernos divididos, sobre la base de reglas claras que garanticen la gobernabilidad del órgano legislativo.</p>
<p style="text-align: center;">Principio de Profesionalización</p> <p>Con independencia de la suerte que corra la composición de una Legislatura, cada vez se ve con mayor nitidez la necesidad de que los Congresos estatales se apoyen en órganos permanentes estructurales que garanticen: profesionalismo, capacidad, apartidismo, experiencia y honestidad, que más allá de los diferendos que surgen al calor del debate parlamentario, sirvan como efectivos canales de fluidez, al trabajo en comisiones; conducción de sesiones; proceso legislativo, diario de debates, producción de iniciativas y manejo presupuestal. En ese tenor, en Zacatecas, en fecha reciente se incorporó a la Ley Orgánica un Capítulo específico, que instituye el servicio civil de carrera, a través del Servicio Profesional Legislativo, que se conforma por tres áreas sustantivas: La Oficialía Mayor, La Dirección de Asuntos Jurídicos, y la Dirección de Finanzas. El paso siguiente debería ser, que a partir de las dos primeras áreas mencionadas, se propiciara la creación del Instituto de Estudios Legislativos de la Entidad. Para debate posterior, y de mayor trascendencia, quedaría la cuestión sobre la conveniencia de la reelección inmediata de diputados, que implicaría analizar a fondo los antecedentes históricos de la parte relativa del artículo 116, fracción II, párrafo segundo de la Constitución General de la República.</p>	

¹⁵ Murillo Belmontes, Francisco. *Principios reguladores de la función legislativa del poder*. México 1998, Quorum (Revista del Senado de la República, año VII, n° 63, noviembre-diciembre), páginas 30 a 33.

A manera de establecer aquí una idea general de las actividades básicas de una asamblea legislativa, se realizan las siguientes reflexiones sobre el papel que juega como:

Organo de control

Este ha sido el papel más argumentativo del Congreso, políticamente hablando, se establece como el elemento característico de los sistemas presidenciales, es decir, el contrapeso de los poderes. Una de las ventajas es que ahí fluctúan las fuerzas políticas más representativas, llegando a participar en el debate de los temas más urgentes a solucionar. Los partidos políticos representados a través de fracciones o grupos parlamentarios, llevan a cabo la defensa de su ideología. Actualmente la conformación de la Cámara de Diputados obliga a que en el debate se defienda la postura de cada grupo parlamentario, tratando de convencer a los demás grupos, se tiene la oportunidad de concensar entre ellos o en su caso entre la posición de los demás grupos parlamentarios, lo que establece una firmeza ante lo que el Poder Ejecutivo planteé, llegando a establecer una constante en el juego de equilibrio del poder.

Existe una postura clave de control que el Poder Legislativo hace al Poder Ejecutivo y ello es en cuanto al presupuesto, una tarea colosal; se analizan los gastos prácticamente partida por partida, dado que el presupuesto llega a los diputados bajo una iniciativa; ésta conforma una estructura formal para elaborar un dictamen; después es cuando entra ahí la labor de argumentación: *se debe controlar al Ejecutivo con argumentos basados en análisis dado que es tan diverso desde un presupuesto hasta una "autorización" para que el presidente de la República pueda ausentarse del país, detrás de una elaboración y análisis existe la necesidad de personas no legisladoras, involucradas en esta tarea que proponen, informan, analizan y forman elementos argumentativos basados en la tarea de investigación para una visión argumentativa más amplia* a partir de lo que plantea el Poder Ejecutivo y hasta las consideraciones más interesantes que se plantean en general sobre el tema en debate y análisis.

Organo de representación popular.

Las cámaras sea cual fuere el régimen en el que se desenvuelven, tienen una responsabilidad social que desempeñar, cada integrante de alguna cámara legisladora representa los intereses de cierta zona geográfica, esto le hace tener una característica de compromiso social que le exige un panorama de consenso tanto en su distrito, provincia, circunscripción y grupo parlamentario. Sin embargo; resulta ser de mayor trascendencia la representación que le da el elector, es el compromiso de asumir la responsabilidad que se le ha dado tratando de velar por el interés popular: "El Poder Legislativo es el que más directamente representa a la soberanía popular. En la actualidad, no hay estado civilizado en el que no exista

el poder representativo del pueblo, al menos bajo la forma unicameral.¹⁶ Es decir, el acto de representar a un sector, fracción o entorno social conlleva a tener una preparación que le permita al legislador salir adelante ante la labor a desempeñar, la persona que se adentra en la actividad legislativa, si no tiene la responsabilidad de conocer su trabajo, se está traicionando a sí mismo y a sus representados, luego entonces, aquí se debe tener en cuenta que el legislar es tan complejo que debemos de considerar el perfil de por quienes debemos de votar para que nos represente, es muy democrático elegir a nuestro legislador por características como ser carismático, conocido, amigable etc., pero ¿qué tan democrático será elegir a un representante que no tiene la preparación necesaria?, ¿realmente estamos eficientemente representados?

Por ello, es necesario considerar que el papel representativo de un Poder Legislativo versa su grandeza en la medida que quienes lo conforman (legisladores, funcionarios y demás personal), sean integralmente preparados para tan amplia y compleja labor. Ciertamente la labor representativa del Poder Legislativo como institución pública tiene una conformación de compromisos con el pueblo, he ahí lo más representativo desde el punto de vista de la función pública, dando un valor a través del mejor servicio, que éste sea profesional y que sea responsable fuera de cobijarse en fueros que hasta ha sido mal asimilado.

Organo creador de normas

La función principal de un Poder Legislativo es la elaboración de las normas que la sociedad necesita, es el órgano institucional que concentra los temas nacionales de mayor relevancia, es el andamio donde pasan los consensos y los disensos de las fuerzas políticas, con la finalidad de “resolver”, sin embargo, a la hora de llegar a elaborar la norma es ahí donde existe la problemática y en donde se esclarece la crisis que enfrenta nuestro Poder Legislativo: “Efectivamente no hemos tenido un Poder Legislativo en México. Tal vez éste es el más triste resultado de estos testimonios, pero también el más exigente reclamo para que por fin consolidemos cámaras críticas que sean contrapeso del excesivo poder presidencial. La experiencia de la historia política mundial nos refleja que el Parlamento es tal vez la pieza más compleja que haya inventado el talento del hombre para darle racionalidad a la política y orientación al ejercicio del poder hacia el bien común. Exige la vida parlamentaria un alto grado de madurez institucional, **profesionalismo** y deber cívico asumido en plenitud. Por eso sus enormes dificultades para que su trabajo sea eficaz y bien comprendido. Por eso también la permanente crítica de todos los sectores de la opinión pública. Con todo, las naciones hoy en día reafirman la necesidad de vigorizar su vida parlamentaria, que inclusive ha trascendido las fronteras nacionales para ir consolidando los parlamentos internacionales. Muchas de las crisis de México han sido causada por la falta de funcionamiento del Poder Legislativo. La coincidencia del Presidente de la República, quien conforme con las reglas no escritas ejerce la jefatura del partido oficial, y la mayoría parlamentaria de ese mismo partido, ahogó la

¹⁶ De la Rúa, Fernando. *Parlamento garantía de la democracia*. En “*El Poder Legislativo en la actualidad*,” México 1994, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, página 174.

posibilidad del equilibrio entre poderes.”¹⁷ Lo anterior es claro ejemplo de que si la institución encargada de elaborar las normas no actúa con independencia y profesionalismo, más allá de establecer atrasos de impacto nacional, crea un efecto permanente de falta de cultura legislativa y ese es el daño que involucra a la normalidad de los demás poderes, o peor aún, a cada uno de los pobladores de un país.

1. 1. 2 Procesos cambiantes en las asambleas representativas

El Poder Legislativo tiene actividades centrales, cada una de éstas contemplan el compromiso de un desempeño responsable basado en hacer que la actividad legislativa sea más integral, logrando que la participación del Congreso sea notable y de importancia en todas las actividades de la sociedad y en conjunto con los demás poderes, ahí radica el papel principal, dado que las acciones de la sociedad involucran la implementación de normas de diferente naturaleza, en este entorno se necesita incrementar su profesionalismo, hacer siempre presente la responsabilidad del quehacer legislativo, ir de la mano en la evolución social señalada. Las asambleas legislativas, parlamentos o congresos van de la mano de las necesidades sociales, si la sociedad tiene diferentes necesidades y estas cambian, obligan a que se tomen acciones legislativas acorde a la nueva realidad; el Congreso mexicano en la actualidad enfrenta el reto de asimilar los procesos cambiantes de apertura democrática, un mayor acceso a la participación electoral y política y el respeto al voto nos hace estar en un escenario de transición a la democracia que involucra a las instituciones públicas de una manera directa, el Congreso, luego entonces, está en transición hacia una configuración que responda a las nuevas expectativas y dinámicas de trabajo resaltando cada una de sus funciones y acudiendo a mejores esquemas que respondan de manera eficiente.

Ante esta nueva faceta que enfrenta actualmente el Poder Legislativo mexicano, existen retos reales en cuanto a la importancia y significación sus funciones y principios: “Si México logra incrementar el profesionalismo y el poder político del Congreso, ¿qué es lo que realmente haría esta nueva legislatura constituida?. Jugaría tres papeles: supervisión al Poder Ejecutivo, revisión presupuestaria y la eficiente aprobación de nuevas leyes. Los comités legislativos podrían realizar una supervisión independiente sobre la actividad del Ejecutivo. Aquí la legislatura podría requerir de la asistencia de un sistema judicial reformado con mayor independencia que el actual. Si el Congreso puede realmente establecerse como un colaborador responsable con el Ejecutivo, el poder del presidencialismo podría reducirse, y así crear un sistema más responsable de leyes administrativas junto con una supervisión del Congreso. En segundo lugar, el Congreso tendría un papel más determinante en la supervisión de los impuestos y los gastos del gobierno. Esto implicaría un control más efectivo sobre el presupuesto presidencial y sobre las prioridades fijadas por el Ejecutivo. El documento básico sería generado por el presidente, pero la legislatura exigirá razones más convincentes para las

¹⁷ Rodríguez Pratts, Juan José, Lara Rivera, Jorge y Giorgana Pedrero, Rosa Ma. *Actores y testigos*. México 1998, Fundación Miguel Estrada Iturbide, página 10.

prioridades de gastos y se reservaría el derecho a modificar las opciones propuestas por el Ejecutivo. En tercer lugar, el Congreso podría jugar un papel más importante en el proceso legislativo. Los comités no simplemente emitirían reportes sin importancia alguna, sino que bosquejarían estatutos para ser tomados en consideración por el Congreso. Mientras, el Congreso seguiría cuestionando los proyectos enviados por el ejecutivo, pero lo haría con la esperanza de hacer las correcciones necesarias y proponiendo temas para debate, sería un contrapeso a la experiencia, las políticas y a la agenda política del Ejecutivo.”¹⁸ En la medida que quienes participen en el análisis sean el complemento profesional de los legisladores y con el completo entendimiento del servicio público, el cambio será positivo, será evolutivo hacia el desarrollo institucional basado en mejores perfiles de personal.

Existen elementos para entender esta tendencia hacia el fortalecimiento de las instituciones públicas, sea cual sea su actividad, así como la clara convicción de los beneficios que una democracia conlleva en un país por perfeccionar el quehacer público. La tarea legislativa es compleja, la sociedad evoluciona y asimismo es necesario replantear el papel del Estado y la funcionalidad de la estructura de sus instituciones, el Poder Legislativo no queda exento a esta situación. La población en todos sus estratos esta aumentando su necesidad de acercamiento a los órganos legislativos, los deudores de la banca, pensionados, transportistas, agricultores, empresarios, migrantes, grupos vulnerables, etc., todos ellos y muchos más configuran un nuevo escenario para la actividad legislativa basada en la participación social, en las decisiones del Poder Legislativo y que este tenga mejores mecanismos que sirvan para analizar las demandas y decidir lo pertinente, éste es el reto que se avizora y se tendrá que enfrentar tarde o temprano de una forma contundente.

En México existen dos circunstancias notables sobre los cambios institucionales en el sentido de buscar avances en el fortalecimiento de la institución legislativa, aquí nos interesa argumentar de la necesidad de fortalecer a la institución legislativa, modernizando y profesionalizando la actividad y el entorno legislativo; recientemente se modificó la Ley Orgánica del Congreso (con vigencia a partir de junio del 2000) y la propuesta de entrada en vigor del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados¹⁹ este último en la fracción V y VI de los considerandos expresa justificaciones que aquí conviene mencionar para hacer notar la necesidad de que ciertas áreas se vean involucradas en el inicio formal de mejorar instrumentos y de profesionalizar, instaurando cambios necesarios y urgentes:

¹⁸ Rose-Ackerman, Susan. *Experiencias del Congreso de Estado Unidos*. En “*El Poder Legislativo en la actualidad*”, México 1994, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, páginas 95 y 96.

¹⁹ Hasta el momento no existe la implementación plena de esta norma para implementar esquemas de profesionalización en el interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

V Que el proyecto de Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, de la Coordinación de Comunicación Social; de los centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de estudios Sociales y de Opinión Pública; lo relativo al Servicio de Carrera; y la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna.

*VI. Que la experiencia de otros países ha demostrado que no basta con introducir y generar nuevas técnicas de organización y procedimientos de los órganos parlamentarios, sino que es necesario consolidar una transformación de largo alcance y funcionalidad, por lo que es ineludible considerar formas novedosas que contribuyan a profesionalizar la función pública y dotarla de certidumbre jurídica. Por tal motivo, el proyecto de Estatuto que se presenta a consideración de esta soberanía contiene una nueva y moderna estructura técnica y administrativa relacionada con la institucionalización del Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados.*²⁰

La nueva organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados que se establece en el nuevo estatuto refleja los aportes de los consensos de los diversos grupos parlamentarios (que desde la LVII Legislatura convencidas de las necesidades de mejoramiento interno que tiene el Poder Legislativo y de los cambios que se demanda en el marco de un cambio institucional y de la transformación de un desempeño público más responsable. Una de las áreas urgentes de profesionalizar es aquella que involucra al personal que se dedicaría al análisis de las propuestas, tanto de las que promueva el Poder Ejecutivo como cada una de las fracciones parlamentarias, comisiones y los diputados, en lo personal, aunque las necesidades actuales de profesionalizar son de involucrar a todo el personal de la Cámara de Diputados, es urgente que sean las primeras en experimentar este proceso aquellas que involucran la elaboración de las normas, por eso entonces se tendrían más claramente los papeles centrales de la actividad parlamentaria.

Dentro de los instrumentos con los que la actividad legislativa puede contar para agilizar el estudio de un asunto legislativo se encuentran las unidades, áreas, direcciones o coordinaciones y centros de asesoría, estudios e investigación, los cuales son pieza fundamental para mejorar las valoraciones que consideran las comisiones, los grupos parlamentarios y los diputados en lo individual, para así decidir en forma complementaria sobre el destino de alguna iniciativa o acuerdo que involucre el establecimiento de una norma. Aquí lo que tratamos de comprobar es que uno de los mayores rezagos en la Cámara de Diputados radica en la falta de profesionalización, implementación y selección de áreas de trabajo con fines de asesoría, investigación y análisis para ir elevando la calidad del trabajo legislativo. Si ésta característica continúa alejada de la práctica de la elaboración de las normas, difícilmente permanecerá el ámbito de una tarea legislativa eficiente.

²⁰ *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.* Puede consultarse en la página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>, del anexo del 25 de abril de 2000.

William Robinson quien ha fungido como director del *Task Force on International Parliamentary Programs* y director adjunto del *Congressional Research Service* (CRS) de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, expresa que un experto norteamericano en materia legislativa como lo es Nelson Polsby, describió diversos niveles de actividad en las cuales una legislatura puede reflejar su desempeño, alude a una clasificación elemental en la cual se determina la importancia de la información en los congresos -resultado de todo un proceso de investigación, análisis y consulta-, dando como consecuencia instituciones legislativas fuertes, profesionalizadas y modernas:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Roles legislativos y necesidades de información



Para Polsby resultó más relevante la actividad de la *legislatura en transformación*, pues considera que el nivel del funcionamiento que se necesita tendrá un enlace estrecho con la información, otorgando la configuración idónea a las necesidades actuales sin dejar de considerar las futuras, y aunque él toma esta tipología en el contexto de un mundo post-comunista, podemos notar que no dista mucho de una situación similar en países latinoamericanos dado los múltiples atrasos que existen actualmente y de los cuales no podemos negar sin dejar de contar algunos esfuerzos de cambio institucional.

²¹ Robinson, William. *El Papel que juega la información en una legislatura democrática*. en "Cuadernos de Apoyo", SIID/DG-09-99, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, febrero de 1999.

Luego entonces, podemos considerar que el fortalecimiento de la institución legislativa tiene necesariamente que contar con diversos esquemas de profesionalización y modernización, esto significa cambiar a favor los mecanismos, condiciones laborales, infraestructura, estilos operativos, estándares de eficiencia, etcétera, por otro lado la eficiencia es basada principalmente en el nivel operativo, ¿quiénes conformarán al personal idóneo para hacer a un legislativo eficaz?, ¿cuáles serían los conocimientos mínimos del personal?, ¿cuál sería la experiencia mínima necesaria así como la capacitación previa y permanente? Estas dos vertientes señalan esferas de competencia que reconocen tanto el fortalecimiento, profesionalización, modernización en el ámbito de la eficiencia que se necesita en instituciones representativas, a lo que voy es que los recursos materiales se pueden tener para conformar las mejores instalaciones, tecnología de punta, etc., pero si no se cuenta con el personal idóneo así como una actitud de servidor e integrante de la función pública, los gastos por mejorar la infraestructura serán en vano, la actividad legislativa implica un conglomerado de esfuerzos y desempeños basados en la eficiencia y respeto por la función pública.

1.2 Las asambleas y la democracia representativa

Dentro de los diferentes regímenes de gobierno, la figura representativa de un Congreso o Parlamento en su sentido institucional, ha figurado como una fuente de poder, así como un espacio de representación política y ciudadana, en la concepción de ostentar una soberanía popular. En la actualidad lo más cuestionado es la calidad, eficiencia o verdadera representación en el ejercicio de la función de legislar: "El tema de la representación política en una asamblea legislativa moderna, sea un Parlamento o un Congreso, se ha prestado en los últimos dos siglos a diversas interpretaciones por parte de filósofos y teóricos políticos. De la solución aportada a este tema, tan añejo como actual, depende directamente la posición adoptada con respecto a qué tipo de régimen democrático se defiende. En otras palabras: en función de cómo se conciba la relación de la representación con los órganos parlamentarios, se decide el compromiso con la forma de organización del gobierno democrático."²² En este sentido, lo relevante es la visión sobre el régimen de gobierno que se representa dentro de un objetivo de Estado-nación.²³

Lo más importante en una asamblea u órgano colegiado representativo donde convergen las distintas voces de los sectores e identidades sociales es la *realidad funcional* reflejado en su ejercicio como representantes: "La cuestión de la representación está, por otra parte, íntimamente vinculada a la posibilidad de tener un sistema auténticamente democrático que consiga evitar la "tiranía de la mayoría", sea capaz de reconocer los derechos de las minorías y fomenta el pluralismo, la tolerancia y, en general, los rasgos liberales de la organización democrática, todo lo cual, según John Stuart Mill, sólo puede lograrse mediante el, "gobierno

²² Gil Villegas, M. Francisco. *Representación y Congreso*. Página Web: <http://www.congresocol.gob.mx/Revista/numero4/representacion-cong.htm>

²³ "Existe una cuerdo tácito sobre el hecho de que la nación es la forma moderna de la soberanía y de la ciudadanía". Elbaz, Michael y Helly, Dense. *Modernidad y posmodernidad de las identidades nacionales*.

representativo”.²⁴ Lo anterior muestra que la representación realiza una actividad de equilibrio que permite realizar el fortalecimiento de un papel de vigilancia sobre lo que la situación sociopolítica establece entre las mayorías y las minorías. Hay múltiples concepciones estimadas sobre la representación, sin embargo para efectos de este trabajo suele ser relevante presentar el siguiente cuadro sobre el tema:

Apreciaciones sobre la representación²⁵

Representación Jurídica	Representación Sociológica	Representación Política
<p>La representación jurídica centra su razón de ser en una idea moderna de mandato: el representante es aquél cuyos actos son imputables a la comunidad que vive bajo la jurisdicción efectiva de ese representante, esto es, a la comunidad que, representada y en virtud de esa representación obedece las órdenes emanadas de quien le representa. Según esta concepción la representación cesa cuando se interrumpe la obediencia a los mandatos emanados de la autoridad, mientras que para existir le basta que esa obediencia se efectúe. Es el concepto de representación que asumen los autores que creen que la idea central de la política es el poder (Maquiavelo, Hobbes, Weber, Gramsci, Schmitt, Voegelin entre otros). La gran ventaja que presenta esta concepción está en que permite dejar siempre a la vista la idea de que el poder no deja de serlo, incluso en democracia, pese</p>	<p>La representación sociológica hace referencia a la idea de identidad. El representante es aquél en el cual el representado se ve reflejado como en un espejo. El representante pasa a ser un igual o alguien que va a defender los intereses del votante por pertenecer a la misma clase social, al mismo territorio o practicar una ideología similar. Frente a la representación jurídica aquí aparece ya una idea de consentimiento frente a la desnuda concepción de la representación jurídica donde la condescendencia no deja de ser un rasgo subsidiario respecto del hecho central de la obediencia. Es el paso en Weber de la idea de poder (Macht) a la idea de dominación (Herrschaft) que presupone un beneplácito más allá de la posibilidad del poderoso de imponer la propia voluntad al margen de la</p>	<p>La representación política está emparentada con la idea de control y de responsabilidad del representante. El representante lo es porque se somete a la fiscalización de sus representados. El elegido debe actuar con responsabilidad respecto de las exigencias de la ciudadanía que lo sostiene, debiendo lograr que se cumplan las exigencias normativas de esa sociedad, de manera que si no son satisfechas le será retirada la confianza. En nuestros sistemas políticos esa retirada de confianza sólo es posible, de no mediar delito, en las siguientes elecciones, lo que no deja de afectar a la idea de que el pueblo, merced a su carácter soberano, es el que siempre decide en democracia. La representación política suele ser entendida por muchos autores como el único tipo de representación, ya que incorpora el elemento de control liberal basado en las elecciones (Pitkin, 1986). Los defensores de este punto de vista llegan incluso a afirmar, incurriendo en una clara inconsistencia, que la representación nace con la Revolución Francesa -o cuando se postula la idea de soberanía nacional-, obviando, cuando no ocultando, que con la citada revolución lo que surge es un tipo determinado de representación que, al tiempo que sirve a los intereses de la</p>

²⁴ Gil Villegas, M. Francisco. *Representación y Congreso*. Página Web: <http://www.congresocol.gob.mx/Revista/numero4/representacion-cong.htm>

²⁵ Monedero, Juan Carlos. *Representación Política*. Universidad Complutense de Madrid, página Web: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-monedero2.htm>

a estar oculto tras los velos de la representación sociológica o la política.	voluntad del sometido.	burguesía emergente, difícilmente permite equiparaciones con concepciones anteriores de la democracia más acordes con la idea de mandato popular.
<p>Los actuales sistema representativos occidentales encierran una mezcla de estos tres elementos: existe representación jurídica porque los mandatos que emanan del Parlamento, del Gobierno y de la administración son de obligado cumplimiento para los ciudadanos; existe representación sociológica porque existe la oportunidad de apoyar a aquél representante con el que se estime que se tiene una identidad, al tiempo que la universalidad de las leyes equipara a todos los ciudadanos; y existe representación política porque el sistema de elecciones permite, de no encontrar satisfacción de las expectativas que inclinaron el voto, retirar en un plazo fijado la confianza defraudada. El consentimiento que otorgan los ciudadanos merced a la existencia de una representación sociológica y política lleva a consentir con la representación jurídica, esto es, lleva a la obediencia voluntaria de los mandatos del poder (el desnudo ejercicio del poder genera sistemas potencialmente inestables). Pero no hay que olvidar que la rutinización de los procedimientos en las sociedades complejas - electorales, legislativos o judiciales- lleva a una ocultación de los contenidos para cuya satisfacción fueron creados los procedimientos, de manera que el consentimiento, en sociedades atomizadas y despolitizadas, lejos de ser una variable consciente que conduce necesariamente a la legitimidad de ese sistema se torna en una lealtad apática y mecánica puntualmente reforzada con la amenaza o el ejercicio de la coacción (Luhmann, 1968). Cuando desaparece la idea de un único representante de la totalidad -el rey- y de unos representantes mandatados por el pueblo para defender ante el monarca <i>intereses concretos -aquellos que portaban específicos mandatos imperativos de su comunidad o asociación a exponer al soberano-</i>, siendo sustituidos primero por la representación parlamentaria y, después, por la intermediación de los partidos, puede darse por quebrado el marco tradicional de la representación. Equiparar democracia representativa con democracia no será, por tanto, sino un oportuno ejercicio de pragmatismo político (democracia y parlamentarismo no son sinónimos) y un arriesgado intento de justificación ideológica (Kelsen, 1974).</p>		

Entender las funciones de un Congreso significa ante todo una concepción actualizada del mismo: “Actualmente se entiende por representación el acto mediante el cual un representante -gobernante o legislador- actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de éste. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos electorales institucionalizados (Cotta, 1985). Expresado con otras palabras, la representación supone una relación social donde existe un dominante que actúa en nombre de un dominado, a lo que hay que sumar desde fechas relativamente cercanas el hecho de que el representado puede controlar al representante a través de elecciones periódicas. Igualmente hay que contar con que el representante ha de cumplir, como cualquier otro ciudadano, con las leyes.”²⁶. En este sentido la representación hace de quien la ostenta, una responsabilidad a su persona y no sólo a sus representados y a la institucionalidad a la que se ha ligado, se adquiere una dualidad de la responsabilidad siendo personal y colectiva.

²⁶ Monedero, Juan Carlos. *Representación Política*. Universidad Complutense de Madrid, página Web: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-monedero2.htm>

Mucho se habla de que en las democracias²⁷ el papel fundamental es la decisión que ejerce la mayoría, que esta se hace principalmente a través de instituciones, con base en la organización de la representación con personas específicas destinadas a tomar decisiones y ejercer funciones en nombre de los demás, previa elección y responsabilidad otorgada: "La democracia representativa es aquella en la "que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin". De manera más clara, Sartori la define como "una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen". Las virtudes de la democracia representativa son planteadas por Sartori en *Teoría de la democracia*: "...los sistemas indirectos de gobierno tienen ventajas que tendemos a subestimar. Una de ellas es que el proceso político de adopción de decisiones que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de filtros contiene, precisamente por causa de su naturaleza indirecta, cautelas y restricciones de las que carece un sistema directo. En segundo lugar, la democracia directa implica una política de suma cero, en tanto que la indirecta posibilita una política de suma positiva. En fin, en la democracia antigua la guerra entre pobres y ricos era inevitable en cuanto manifestación de un desequilibrio funcional del sistema, mientras que hoy una política proclive a la guerra puede evitarse, ya que no existe un desequilibrio de esa naturaleza".²⁸

La democracia representativa²⁹ tiene un enlace directo con instituciones políticas que hacen de la representación un escenario del futuro político de la sociedad, asimismo ahí en esas instituciones se lleva gran parte de los inicios de la búsqueda de la representación: "Hoy, las sociedades democráticas con partidos debilitados, no saben lo que les está pasando. Hoy estas sociedades sin partidos, no hallan como articularse frente a las insuficiencias o atropellos del Estado. Esta es la gran paradoja de nuestro tiempo de crisis de representación. Dado que existe la necesidad de que los partidos políticos sean el primer enlace hacia la representatividad éstos en su búsqueda de otorgar certeza a los ciudadanos llegan a tener

²⁷ "Después de la amplia discusión que se ha dado en torno a la democracia en los últimos años, hoy, a pesar de ello, los términos del debate siguen sin estar bien definidos ni, en consecuencia, bien comprendidos. La polémica, según parece, se ha centrado mucho más en el desarrollo y perspectivas que ha tenido esta forma de gobierno sobre todo en los países desarrollados. Los regímenes democráticos que han adoptado varias naciones de América Latina, Asia o África no han llamado mucho la atención. Se ha resaltado que su valor resulta muy relativo y su dinámica política se aparta mucho de la de los países avanzados en lo económico. Los casos que no obstante esta perspectiva, sí han sido estudiados, son los de los países que han dejado atrás (al menos por el momento) un régimen dictatorial y que buscan consolidar formas de gobierno democráticas. Sin embargo, sus perspectivas no parecen muy buenas debido a la falta de verdaderas instituciones y de una cultura política de carácter democrático." Revelez Vázquez, Francisco. *Democracia representativa-democracia directa: ¿Hacia el ideal Democrático?*. "Crónica Legislativa", n° 4, México noviembre de 1998, página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont4/sesi%f2n14.htm>

²⁸ Revelez Vázquez, Francisco. *Democracia representativa-democracia directa: ¿Hacia el ideal democrático?*. En "Crónica Legislativa", número 4, México noviembre de 1998, página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont4/sesi%f2n14.htm>

²⁹ "Desde finales de los ochenta, la América Latina se muestra como la vitrina de la democracia representativa. Las dictaduras militares, los regímenes fascistas, fueron echados por la lucha de las masas." *La democracia representativa enmascara la dictadura burguesa*. Página Web: <http://www.wpb.be/icm/00es/Seminar/ecuador.html>

desgastes debido a la falta de convicciones y del mal uso de fortaleza institucional e ideológica.”³⁰

El Ciudadano y la democracia representativa³¹

“Estos son algunos de los deberes ciudadanos con los que los electos deben identificarse:

- ❖ Promover acciones tendientes a concientizar a los habitantes acerca de sus derechos y obligaciones.
- ❖ Generar los espacios pertinentes de reclamos ciudadanos.
- ❖ Gestionar acuerdos entre la sociedad civil, organizada, y entes gubernamentales, locales, nacionales y/o internacionales.
- ❖ Mediar en conflictos sociales.
- ❖ Articular acciones con organismos del Estado y organizaciones no gubernamentales y/o personas para fortalecer y profundizar la participación democrática.
- ❖ Permitir una participación igualitaria, sin zonas discriminadas, en el uso de los derechos ciudadanos incentivando su ejercicio a los sectores más vulnerables. La vida del ciudadano en una sociedad democrática tiene toda una serie de connotaciones que diariamente deben ser ejercidas, recreadas y criticadas. Vivir en una sociedad democratizada o, por lo menos, reglada en función del bien común y del interés general, es un ejercicio arduo y sostenido que al ciudadano común le cuesta ejercer y sostener, ya que nuestra cultura democrática aún no ha sido enfrentada a la necesidad de la participación activa.”

Existe como parte de las características del liberalismo actual, la necesidad de entender las exigencias democráticas de las sociedad, para enfrentar de manera representativa los nuevos tiempos y evitar aquellos conflictos que puedan poner en peligro el equilibrio de gobierno: “De esta tensión entre liberalismo y democracia se infiere ya uno de los objetivos de la institución parlamentaria en cuanto poder del Estado: ser una columna de apoyo para la gobernabilidad. Por tratarse de la arena por excelencia de la representación de intereses, es imprescindible que, a partir un diseño institucional que se adapte a las circunstancias particulares de cada nación, la institución parlamentaria sea un válvula de escape de las tensiones inherentes a la vida social y una herramienta que permita alcanzar los acuerdos necesarios para mantener el orden en la sociedad.”³² La gobernabilidad es un objetivo central del papel que desempeña la democracia representativa, obtiene las voces y las hace escuchar,

³⁰ Stambouli, Andrés. *Democracia representativa y partidos políticos, notas acerca de la crisis contemporánea de la representación*. Página Web: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/3574338.asp>

³¹ Cohen, Ricardo. *Opinión: crisis en la democracia representativa. La lucha entre representantes y representados*. Página Web: <http://www.upd.oas.org/newsletter/Primavera%202000%20724.PDF>

³² Rossell, Mauricio. *Congreso y gobernabilidad en México*. México 2000, Cámara de Diputados-Porrúa, página. 51.

logrando en la institucionalidad del legislativo conjuntar resoluciones de las mayorías nacionales: “La función de ser órgano representativo por excelencia, confiere al parlamento una posición especial. El Parlamento como institución resulta clave en el proceso político. Su representación popular, las fuerzas diversas que lo conforman, sus procedimientos deliberantes, la participación de las minorías que hacen oír su voz, el debate permanente y fecundo, la elaboración de la ley, mediante un proceso abierto y público, con participación de grupo de interés, permite a esta institución básica, un papel protagónico y todavía decisivo en la actividad política. Un Parlamento con procedimientos transparentes, que confiere garantías a las minorías y que se respete a la voz de la mayoría; un Parlamento activo representa un factor de equilibrio de poderes, con los contrapesos esenciales en la democracia”³³

La democracia en pleno es el reflejo de instituciones fuertes que toman en cuenta las características de las fuerzas e intereses sociales y sirve para demostrar que esa es la dinámica que permite al Estado responder a sus ciudadanos y el legislativo ostenta gran parte de cada una de las facetas para culminar en estos escenarios: “b) El Fortalecimiento de la Democracia, entonces, **Requiere** de un Poder Legislativo sólido, capaz de cumplir a cabalidad con sus funciones y responsabilidades constitucionales: O sea, **representar** genuinamente a la ciudadanía, **legislar** adecuada y rigurosamente; y **fiscalizar** efectivamente los otros poderes del Estado. Pero este poder también debe estar imbuido de una cultura política democrática. Si estas funciones no se cumplen a cabalidad, entonces se abdican las competencias fundamentales de todo legislativo moderno. Todos conocemos también que la **problemática del Poder Legislativo** en América Latina hoy día **pasa** por una PERCEPCION, acertada o no, de que la institución no cumple cabalmente con esas funciones; de que es DEBIL; de que carece de CREDIBILIDAD Y DE LEGITIMIDAD; y de que se requieren hacer esfuerzos para fortalecer sus funciones y REVERTIR esa PERCEPCION NEGATIVA. Un Poder Legislativo débil, sin legitimidad, deja abierto el camino para el **autoritarismo presidencial**, pudiendo resultar en lo que O’Donell denominó la **democracia delegativa**, o en la muerte lenta de la democracia representativa.”³⁴

La actividad de un Poder Legislativo en un gobierno republicano como el nuestro tiene un significado democrático debido a la representación popular que lleva en su institucionalidad y se le reconoce que contribuye a la normalidad política, económica y social. La conformación al interior se realiza por grupos parlamentarios o “diputados ciudadanos” y en la medida que éstos sean independientes dentro de la objetividad de las peticiones sociales, formarán ahí lo cualitativo y cuantitativo de su labor, es decir se manifestaría el nivel de *su trascendencia*, esta radica en la satisfacción del interés social. En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y hasta la LVI Legislatura se llegó a mantener una configuración de

³³ Muñoz Quesada, Hugo Alfonso. *La función de representación política*. (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano. “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).

³⁴ Perina, Rubén. *La OEA en la promoción de la democracia y el fortalecimiento del Poder Legislativo*. (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano. “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001) paginas 4 y 5.

mayoría absoluta, ya en la LVII Legislatura ningún partido político alcanzó dicha mayoría que le sirviera para orientar en un solo interés la función legislativa, se necesitó de consensos con las otras fuerzas para llegar a un lado los controvertidos disensos; en la LVIII Legislatura se repitió esa falta de mayoría absoluta, es muy claro que esta tendencia manifestada por el voto a través de la sociedad mexicana está fortaleciendo al Poder Legislativo, dado que obliga a una mayor dedicación a su desempeño, esto ha obligado desde septiembre de 1997 recurrir a múltiples análisis sobre mecanismos que sirvieran para llevar a cabo cambios estructurales y legales urgentes a nuestro Poder Legislativo.

1.3 El fortalecimiento de un Congreso

Hasta ahora se ha tratado de atender las funciones, principios, importancia e inicio de las asambleas representativas, se reconoce que como institución pública los órganos legislativos responden a las necesidades sociales, que la sociedad evoluciona y que todo Poder Legislativo está ante la necesidad de responderle de la mejor manera, aún en las circunstancias más fuertes a equilibrar. Actualmente el proceso de transición a la democracia en el cual se encuentra México, obliga a manejar de diferente manera la actividad legislativa, esa manera exige una conducta diferente de los actores que intervienen en la institución, lograr de manera permanente y evolutiva que el Poder Legislativo responda eficazmente a las necesidades que tiene la sociedad es lograr fortalecimiento al legislativo, no se trata de que en cada legislatura se hagan cambios mínimos que desaparezcan con la llegada de otra o existan acciones de mejorías temporales injustificadas, sin efectuar una planeación, implementación y evaluación.

La situación política actual en nuestro país tiene varias apreciaciones claras: “[...] hablar de la necesidad de la transición democrática en nuestro país tiene al menos dos connotaciones fundamentales: el reconocimiento del agotamiento del sistema político y el reconocimiento de la ausencia del marco normativo y la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo de procesos electorales eficientes, honestos, tanto en lo interno como en el extranjero”,³⁵ sin embargo el reto está ahora principalmente señalando en fortalecer las instituciones públicas para saber atender la normalidad democrática, necesaria en todo régimen que ostenta procesos democráticos.

Pero ¿qué se ha considerado del fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano?; ¿qué se hará?; ¿quienes intervendrán?: “En la tarea de fortalecimiento del Poder Legislativo deben contribuir todos los órganos internos del Congreso de la Unión y especialmente los instrumentos que, con base en nuestra Constitución, han sido diseñados para ejercer una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo. Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus

³⁵ Martínez Bullé Goyri, Víctor. *Una democracia para México*. En “Crónica Legislativa”, año VI, nueva época, n° 14 abril-mayo 1997, página 76.

fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas. Característica esencial del Estado constitucional es, también, que en, el mismo se constituya un amplio sistema de controles de muy diversos tipos: jurisdiccionales, políticos y sociales. El control parlamentario es uno de esos controles, un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción general del gobierno y, por extensión, también la acción de toda entidad pública, con la única excepción de las incluidas en la esfera del Poder Judicial, que por principio es un poder que goza de total independencia respecto de los demás poderes del Estado: Desde este contexto el papel que está llamado a cumplir nuestro Congreso de la Unión es por demás relevante; hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad y necesidades que imponen los nuevos tiempos, dentro del sentido que Harold Laski otorga a las instituciones como seres vivos, que cambian con las modificaciones producidas en el medio en que operan y que difieren de un momento a otro en función de los hombres que las manejan. Esta tarea de adaptación del Congreso mexicano a las modernas tendencias democratizadoras no es fácil, pero es necesario acometerla si queremos que éste siga siendo la llave de nuestro sistema representativo y el principal pilar de nuestro sistema democrático.”³⁶

Ante la actual situación que enfrenta la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se ha experimentado la necesidad de atender de manera eficiente y organizada a la actividad legislativa, claramente se ha expresado que las reglas del juego interno para desarrollar con mejores instrumentos las diversas funciones de nuestra asamblea representativa varían mucho desde aquél 1997, donde la realidad de la legisladora más representativa de las cámaras del Congreso trajo una nueva razón de trabajo y de mejor desempeño a quienes se les confía la tarea de representarnos.

Entre las múltiples tareas que se han argumentado hasta ahora, resalta una muy importante, plasmada en propios órganos internos que: “la Cámara de Diputados pueda contar con decisiones inteligentes y adecuadas para cada momento y tema que aborde, sustentada en servicios especializados y profesionales que urgen en el propio desarrollo y fortalecimiento de los legisladores y por ende de la institución:

IV.- Propuestas

En los tiempos políticos que vive la Cámara, los servicios de información requieren de un lugar significativo dentro de los procesos parlamentarios. Una de las características de las legislaturas democráticas modernas, es el contar con un servicio de información fuerte, formalmente reconocido, pues cada miembro de la legislatura necesita tomar decisiones inteligentes sobre los complicados temas del proceso político y en ello juegan un papel crucial el conocimiento y la información, para cumplir con este objetivo el Servicio de Bibliotecas

³⁶ Mora Donatto, Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario*. Consultado en intranet de la Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm>

debe ser fortalecido y actualizado; es también impostergable difundir entre los legisladores y sus correspondientes asesores los servicios que presta esta Institución haciendo de la consulta, la visita, y la investigación una **práctica necesaria y cotidiana en la vida legislativa y política del Congreso de la Unión.**³⁷

En la reciente iniciativa con proyecto de decreto por el que se pretende reformar y adicionar el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reelección inmediata limitada, de los senadores y diputados federales, presentada por el diputado José Francisco Yunes Zorrilla, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del miércoles 21 de noviembre de 2001³⁸ y expresamente en su exposición de motivos se señala: “La presente iniciativa pretende contribuir al fortalecimiento del Poder Legislativo Federal”, es decir se está planteando como una realidad la necesidad de fortalecer al Poder Legislativo, desde diferentes facetas de su desempeño, no es una moda pasajera, se da por hecho la nueva etapa que pretende terminar en el legislativo mexicano con patronazgos y con viejas formas de “trabajo legislativo”.

Los motivos por el cual se observa que el fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano va en serio responden a un solo interés, lograr la ética parlamentaria, responderle al ciudadano y cambiar esa imagen que representa actualmente un legislador en general, que no es sólo el caso de México, en toda América Latina existe la mala reputación: “La mala reputación ética del poder legislativo incide en el proceso de desarrollo porque ahuyenta la inversión, aumenta el déficit fiscal, reduce la eficiencia de la burocracia y deteriora el nivel de gobernabilidad.”³⁹ Luego entonces se resuelve que el Poder Legislativo debe asumir de manera integral todas y cada una de sus funciones desde otra perspectiva, la que le señala la sociedad actuante y evolutiva, que exige y demanda mejores respuestas a sus necesidades.

1.3.1 Elemento sobresaliente para el fortalecimiento institucional: Profesionalización legislativa

Tal como se ha señalado en esta investigación, las experiencias que otros países han llevado a cabo en materia de fortalecer, profesionalizar y modernizar sus actividades legislativas, ejemplifican la importancia de una legislatura como aquella institución con un papel central para resolver problemas nacionales. En los países en que existe el poder republicano entra el dilema de la división de poderes y del equilibrio de los mismos, en este sentido el enorme

³⁷ *Plan de Trabajo para el periodo 2001-2003 de la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.* Página Web de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>, del día 19 de noviembre de 2001.

³⁸ Véase la página Web de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>, del día 22 de noviembre de 2001.

³⁹ Solís Fallas, Ottón. *Ética en el Poder Legislativo.* Costa Rica, (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano: “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).

control político -que ejerce el Ejecutivo la mayoría de las veces- hace a un lado la eficiencia que los demás poderes pueden lograr, de hecho ha existido una especie de hacinamiento en los demás poderes, y en ese sentido hay quienes afirman que el Poder Ejecutivo ha permitido el estancamiento de los poderes Legislativo y Judicial; pero en el caso del Poder Legislativo mexicano es más notoria la presencia de esa especie de estancamiento debido a la pobre mecánica legislativa que se ha empleado durante décadas, llegando a forjarse una institución débil. Toda esa problemática ha configurado un Congreso con crisis severas en la función pública que le corresponde: “Se trata, fundamentalmente, no de una crisis de poder sino de una crisis de eficiencia y, consecuentemente, de un problema que se circunscribe mayoritariamente en los procedimientos y en los métodos legislativos, sin disminuir y menos aún, disimular, la significación de ésta por cuanto de no resolverse estos problemas funcionales y operativos, [...] repercutirán a corto plazo en la pérdida de fe de los pueblos en su Parlamento y en el desencadenamiento de una progresiva desnaturalización de su esencia. No obstante, es importante tener presente que si bien la naturaleza del Parlamento es legislar, y su producto es el instrumento fundamental del ordenamiento social y el medio para alcanzar objetivos de interés general, en la práctica, las deficiencias que presenta en muchos casos la producción legislativa pareciera desconocer tal circunstancia”⁴⁰, es decir, una valoración real del efecto legislativo ayudaría mucho a iniciar un reconocimiento de la importancia del desempeño legislativo, pero en muchos congresos dicha visión es limitada, se necesita analizar el proceso, la técnica y la investigación legislativa en el cumplimiento de objetivos que son integralmente lo que las sociedades democráticas exigen en forma indirecta.

En esta tesitura la función pública se ha visto obligada a perfeccionar sus esquemas operativos, el Congreso no tiene otra opción más que instaurar mecanismos que le permitan efectuar sus labores acorde a las nuevas demandas. Modernización legislativa no es sólo un concepto que contempla y define el cumplimiento de actividades sino que significa hacerlo de mejor manera con mejores instrumentos y en tiempo, esto amerita que se tengan instrumentos, instalaciones y desempeños idóneos, que trabajen en armonía todos las áreas y recursos, ser innovadores. La modernización legislativa en este contexto ha de entenderse bajo la necesidad de actualizar el conocimiento de éste concepto: “El concepto y ámbito de la modernización legislativa también ha evolucionado. Invertir grandes cantidades de dinero en la simple mejora instrumental de unos poderes legislativos que sigan siendo escasamente representativos, altamente subordinados a un Poder Ejecutivo, incapaces de garantizar la seguridad jurídica y de promover y cobijar los grandes debates nacionales, equivale a realizar un trabajo insuficiente y lejano de llegar a contribuir con la mejora de las importantes funciones de los legisladores y del Parlamento como institución. Las primeras experiencias indican que las estrategias de desarrollo organizativo, instrumental o gerencial sólo se justifican por su potencial de acompañar o generar dinámicas de cambio institucional. Por eso, cualquier estrategia para la modernización de los poderes legislativos necesariamente debe considerar las áreas institucionales y organizativas.”⁴¹

⁴⁰ Rodríguez, Ronny. *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica 1999, página 8.

⁴¹ Rodríguez, Ronny. *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999, páginas 64 y 65.

La modernización legislativa en el ámbito de la información e investigación ha sido una ventaja para quienes hacen de ella su principal herramienta de desempeño, un Congreso debe valorar sus actividades legislativas ante un panorama de información que le permita tener una visión general y muchas veces diversa y de manera específica; cada uno de los grupos parlamentarios a la hora de sustentar su postura ante un tema obligadamente se les presenta al menos recurren al estudio y análisis temático para enriquecer argumentos que usarán en la tribuna o en la comisión dictaminadora.

Llega entonces la preocupación por tener la información específica y sintetizada en el momento de mayor necesidad, en la parte más alta de su análisis dentro de la agenda legislativa; entonces ahí radica la importancia de contar con personal encargado de esa labor de investigación y manejo de la información, dicha información requerida sobre un tema en específico debe contener sobretodo, el cumplimiento de las necesidades de todos y cada uno de los grupos parlamentarios, de manera que la objetividad sea el eje principal de la información. Ahora bien, ¿que área aglutinaría de manera eficiente esta labor?, en qué medida un área de esta magnitud contempla los espacios e infraestructura necesaria y que sus instalaciones le permitan un acervo bibliohemerográfico permanente y actualizado, la ventaja radica en una *biblioteca legislativa*, ésta conforma el principal instrumento de los investigadores, *el acervo bibliohemerográfico*, la biblioteca es una entidad noble que aporta conocimiento, al respecto se comenta: “Estimo que es uno de los elementos indispensables para un buen trabajo legislativo, el de contar con una biblioteca -paradójicamente no podríamos decir que especializada, pues los Congresos son generalistas- pero sí muy completa y actualizada en algunas disciplinas de aplicación frecuente. No se pretende llegar por ahora a los excelentes servicios de la Biblioteca del Congreso norteamericano, por ejemplo que ofrece consultas escritas, telefónicas, conferencias personales, referencias bibliográficas y, por supuesto, préstamo de libros sobre los temas que les soliciten los legisladores. Debo recordar que no sólo presta sus servicios a los legisladores sino también, por conducto de ellos, puede solventar consultas hechas por los votantes. La biblioteca hace también estudios sobre la constitucionalidad o interpretación de la legislación federal y estatal; investiga la historia y secuencia de una determinada legislación y da a conocer la jurisprudencia relativa. También se dan a los legisladores servicios de traducción, de preparación de gráficas y mapas que requieran para sus presentaciones en comisiones o plenario; es decir, se ofrece un apoyo integral. No es ocioso hacer notar que el personal de la Biblioteca, dedicado al servicio de investigación para el Congreso, llega a ochocientas sesenta personas. Estoy seguro de que con las buenas bases de que disponemos en los servicios bibliotecarios y con una mayor vinculación entre los dos cuerpos camarales en el manejo de la Biblioteca del Congreso mexicano, se cumplirán cada vez mejor los propósitos para los que fue creada.”⁴²

Como se comentó, la crisis que enfrentan los poderes legislativos basados principalmente en la falta de contrapeso al Ejecutivo, han llevado al rezago en las estructuras de personal que labora en ellos, es claro que mientras no exista la necesidad de trabajar más

⁴² Rodríguez y Rodríguez, Jesús. *Servicios de apoyo para el trabajo legislativo*. En “*El Poder Legislativo en la actualidad*”, México 1994, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, página. 191.

comprometidos con la actividad legislativa, ésta será solamente una institución que cumpla con trámites y no con el compromiso de analizar, sancionar y mejorar las leyes exigidas. La democracia representativa es el instrumento en el cual la población manifiesta su interés formal a través de quienes votaron, los legisladores son para la democracia representativa elementos indispensables que fortalecerían la estabilidad, la paz y desarrollo político entre otros. Sin estas características el fortalecimiento, la profesionalización y la modernización legislativa no se lograría, la investigación y el manejo de información pueden dar instrumentos de cómo las problemáticas se desarrollan y cómo se pueden atacar, el legislador en la medida que pueda obtener información especializada tendrá una actitud positiva, una actitud de solución, es decir, consolidar la democracia lo que significa en América Latina cambios en sus instituciones, se necesita hacerlas más operativas, con niveles de eficiencia basados en un interno cambio organizacional.⁴³ Creemos que va más allá de cambios en las estructuras y mecanismos operativos para hacerlos más eficientes. Consolidar la democracia no sólo radica en el respeto al voto de manera permanente, es tan vasta esta labor que aún los países más avanzados en esta materia conservan múltiples y serios problemas que resolver y que les ha llevado décadas poder por lo menos llevar un mínimo control. El Poder Legislativo ratifica su sentido democrático en la medida que sus actividades sean públicas, que el pueblo conozca sus labores como lo que son, consensos en proceso de hacerse legales y permitir los instrumentos para la normalidad social. Para Latinoamérica la modernización de las instituciones parlamentarias tiene un repunte hacia institucionalizar sus esquemas, representa un aliento a sus actividades que han sido poco desarrolladas.

1.3.2 Algunas experiencias de profesionalización con elementos de modernización legislativa en Latinoamérica

En el contexto de las experiencias de modernización legislativa en América Latina, podemos señalar algunas de las características principales involucradas, cabe destacar que organizaciones diversas han colaborado para asesorar la actividad legislativa, entre ellas podemos mencionar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) y la Universidad de Texas en Austin. Todo esto en el entorno de darle a la actividad parlamentaria en

⁴³ “Pero: ¿qué significa cambio organizacional? ¿qué involucra la idea de cambio? ¿cómo puede entenderse el cambio en organizaciones formales? Cambiar no sólo es remover algunos puestos de trabajo o cancelar proyectos, trasladar funciones de un departamento a otro o modificar el organigrama oficial de la organización. Cambiar es todo esto pero también muchas otras cosas más: por ejemplo, sin saber cómo ni cuándo, modificar ciertas reglas internas que, en un principio, se consideraban importantes para el funcionamiento interno: iniciar una reestructuración y, al final terminar con la misma gente y casi con la misma distribución de funciones iniciales; sustituir valores, símbolos, pero, también, reglas y normas y manuales de procedimientos, Cambiar, pues, implica un conjunto de eventos que se suceden en la organización y que nos reportan distintos niveles y formas de hacerse evidentes u observables. En suma, el cambio organizacional no es sólo iniciar un proceso de reestructuración, oficialmente autorizado y objetivamente “planeado”. El cambio sucede también en el terreno de la cotidianidad”, Arellano, David, Cabrero, Enrique y del Castillo, Arturo. *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*. México 2000, CIDE-Porrúa, páginas. 77 y 78

Latinoamérica la oportunidad de mejorar los diversos mecanismos de la actividad legislativa, por ello se presenta a continuación una breve connotación de los casos en que se llevaron a cabo esfuerzos importantes para modernizar estructuras involucradas en las diferentes funciones del legislativo que aquí se han comentado, se definen como ejemplo dado la tendencia actual por mejorar mecanismos de desempeño, estas experiencias se establecen el texto *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*:

“El caso de Guatemala

El proyecto de modernización legislativa inició en 1996 bajo la responsabilidad de la Universidad Estatal de Nueva York (SUNY) y a partir de noviembre de 1997 la Universidad de Texas en Austin (UT), bajo la dirección del Congreso de la República, se hizo cargo de implementar la segunda etapa que terminará en febrero del 2001. A la fecha el Congreso ha adoptado nuevas unidades operativas:

- a) Unidad permanente de asistencia técnica (UPAT)*
 - b) Unidad de análisis legislativo*
 - c) Unidad de deslegislación*
 - d) Unidad de análisis presupuestario*
 - e) Unidad de planeación y evaluación*
 - f) Unidad de enlaces legislativos*
- Diecisiete asistentes legislativos y administrativos reclutados y capacitados por el Programa de Modernización Legislativa fueron incorporados*
 - Se estableció dentro de la Universidad de Austin Texas un Comité de Asistencia Técnica Legislativa (CAT), el cual se encuentra conformado por quince miembros que han asesorado el programa en varias áreas*
 - Se diseña e implementa un Sistema de Información Legislativa (SIL)*

El caso del Parlamento Costarricense

El programa principal del proyecto de Capacitación y Reorganización de la Estructura Administrativa de la Asamblea Legislativa resume ya logros como:

- a) Capacitación y oportunidades educacionales, diagnosticando las necesidades de capacitación y educación del personal de la asamblea*
- b) Mejoramiento de vinculas institucionales, creando el Programa para el Desarrollo Legislativo vinculando a la Asamblea con expertos de la Universidad de Costa Rica, relaciones con el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos y la Biblioteca Legislativa, publicación*

de textos en el terreno de la proyección de la imagen constitucional de la Asamblea Legislativa

- c) Fortalecimiento de la organización a través de la biblioteca legislativa, recomendaciones sobre el papel de la Asamblea*
- d) Desarrollo de sistemas de información legislativos, instalando sistemas de información legislativa, bancos de datos y servicios en líneas en todas las oficinas de los diputados con información diaria de actas del plenario, comisiones, leyes actuales, internet, servicio de biblioteca legislativa etc.*
- e) Coordinación de donantes para el programa de modernización, asistencia técnica Sueca, británica y del BID en los campos de informática y archivos legislativos*

El caso de El Salvador

- a) Crear un centro de información y estudios que incluye las dependencias biblioteca especializada, índice legislativo, unidad de investigación y análisis y archivo*
- b) Establecer un programa permanente de apoyo técnico, tanto interno como externo de alta calidad profesional para el uso de los diputados en las deliberaciones y en las comisiones*
- c) Establecer unidades de asesoría permanente interna a las comisiones que lo ameriten*
- d) Contribuir y fortalecer la unidad de prensa y a la gestión de la Asamblea Legislativa ante la cooperación para la canalización de recursos pertinentes a la modernización de la misma*

El caso de Nicaragua

Aún con los problemas de violencia en los últimos 20 años, así como la incompreensión y la intolerancia ha prevalecido la necesidad del cambio institucional en este país y se ha fortalecido un poco el anhelo para contar con los siguientes alicientes para el poder legislativo:

- Se creó el Instituto de Investigaciones y Asistencia Legislativa (IIAL) que se ha caracterizado por un conjunto de actividades que incluyen investigación, estudios y análisis comparados para fortalecer la labor legislativa*
- La Comisión Modernizadora desarrolla en acuerdos con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) programas orientados a:
 - a) Mejorar la capacidad técnica para desarrollar la agenda legislativa*
 - b) Apoyar la habilidad de los diputados para evaluar y revisar leyes en proceso y**

- c) *Asegurar la eficaz coordinación con la Comisión de Modernización los esfuerzos para modernizar la Asamblea*

El caso de Panamá

Desde el 15 de abril de 1995 el pleno de la Asamblea emitió una resolución donde se nombra una Comisión Modernizadora del órgano legislativo. Se iniciaron negociaciones con el BID para firmar un convenio de fortalecimiento legislativo así como lograr alcanzar se permitiera:

- *Crear un Sistema de Información y Documentación Legislativa*
- *Establecer un sistema que conlleve al conocimiento de la legislación vigente a través de estudios y compilaciones*
- *Mejores mecanismos de diálogos y relaciones con los demás poderes.*
- *Un fortalecimiento administrativo*
- *Mejoramiento del marco normativo y reglamentario*

El caso de República Dominicana

Se llevó a cabo la creación de la Comisión Modernización Legislativa, asimismo se creó la Comisión de Investigación del Congreso Nacional con un grupo de 23 personas calificadas para facilitar información sistematizada y legislación comparada a la Comisión de Modernización. Se han establecido y diseñado metas para:

- *Una Ley Orgánica del Congreso*
- *Un proceso de audiencias públicas para incorporar la perspectiva del ciudadano en el tratamiento y elaboración de una ley*
- *Fortalecimiento de la tarea administrativa y técnica*
- *Racionalizar la ayuda externa de la AID, SUNY, OEA y créditos del BID para modernización*

El caso de Ecuador

El Congreso de Ecuador firmó un convenio con el BID para la modernización del Poder Legislativo, que contempla básicamente la automatización del sistema de información y de los despachos de los legisladores, sus propuestas de modernización son encaminadas a:

- a) *Simplificación de procedimientos*
- b) *Regulación de los debates*
- c) *Computarización de la biblioteca, conexión en red con los despachos de legisladores y asesores*
- d) *Mejoramiento de la comunicación del legislador con el ciudadano, a través de sesiones públicas no restringidas*

El caso del Perú

Ha tenido un proceso de modernización con la intervención del BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con objetivos generales como:

- a) *Informatizar los procesos legislativos*
- b) *Generar un soporte adecuado de asesoría interna y externa*
- c) *Definir la nueva estructura orgánica del Congreso*
- d) *Optimizar los procedimientos organizacionales*

Lo anterior basado en tres componentes:

1. *Tecnología e información*
2. *Recursos humanos y desarrollo organizacional, capacitación, asesoría, normas y procedimientos*
3. *Administración y presupuesto. Fondo japonés administrado por el BID, PNUD y el propio Congreso*⁴⁴

Es necesario aclarar que lo anteriormente mostrado en su momento establecía las necesidades de la legislatura en ejercicio; los posibles cambios que pudiera considerar una legislatura que inicia con nuevos requerimientos técnicos necesidades determinarían sus propias necesidades, involucrando inclusive la desaparición de los esquemas que encontraron en el inicio de su nuevo ejercicio legislativo para mejorar o, en su peor caso, dar por terminados estos cambios, vicio que no es privativo de ninguna legislatura en Latinoamérica.

⁴⁴ Rodríguez, Ronny. *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999.

1. 3. 3 Investigación legislativa, una visión de fortalecimiento institucional

Dentro de las múltiples partes que se pueden considerar para llegar a un completo fortalecimiento institucional de la actividad legislativa, existe una que en este trabajo desarrollaremos con principal interés, basado en la convicción de que quienes cuenten con información en niveles de profesionalismo, objetividad y oportunidad, aumentan y mejoran el conocimiento propio y el de su entorno laboral. Una gran parte de lo fundamental en la investigación legislativa se encuentra en lo que genera, es decir, “ventajas” para la comisión de estudio, para el legislador e inclusive para quienes a través de su interés personal quieran adentrarse en el tema. La investigación será bondadosa en la medida que sea completa, depurada, sin vínculos a sesgos de información o afanes partidistas, en esto se deberá tener mucho cuidado, porque en mucha medida el éxito de la investigación legislativa depende de la seriedad y en la objetividad de la investigación. Ante cualquier clima político está ante todo la visión objetiva de buscar las fuentes que permitan ilustrar al lector sobre el tema.

Como ya se comentó, en algunos países de América Latina se han realizado actividades en conjunto para mejorar el desempeño de la investigación legislativa, una de las principales razones por las cuales se considera benéfica la instauración y/o profesionalización de estas áreas de trabajo, es porque ésta lleva impactos importantes en los juicios y análisis que los legisladores puedan hacer de un tema, parte de la agenda legislativa; las iniciativas y dictámenes tendrían mayores elementos y los legisladores mantendrían la altura y calidad del debate parlamentario, la mayoría de las veces se provoca una visión más clara y amplia de características de o los temas a través de elementos como:

Antecedentes	Justificaciones teóricas
Marcos conceptuales	Marcos teóricos
Sustentos jurídicos	Impactos socioeconómicos
Experiencias de otros países	Derecho comparado
Opiniones de organismos públicos o privados, (opinión pública) etc.	Recomendaciones de especialistas y académicos
Literatura gris y documentos mimeos	Situaciones políticas actuales del tema en cuestión

Es decir, se trata de llegar a un conglomerado documental cuidadosamente organizado y lo más compacto posible con una visión objetiva (para no llegar a desanimar o asustar al legislador), con el sucesivo efecto de proporcionar ahorro de tiempo en la búsqueda de información que necesite el legislador, “tenerla a la mano”. Esta tarea a simple vista es concreta, sin embargo, la investigación legislativa no debe confundirse con un servicio de referencia bibliográfica, la referencia es parte de la tarea de un investigador, tampoco es la de sólo un compilador de información, se trata de una búsqueda y una evaluación de la

información de carácter temático y específico. La investigación legislativa radica en la manera en cómo ésta se realiza destacando el factor tiempo, por otro lado la investigación académica es más completa, más pura y no mantiene el mecanismo de trabajo a realizar de manera calendarizada y lo más importante, esta investigación académica busca esencialmente “aportar al conocimiento y al entendimiento” para que tenga una perspectiva de solucionar problemas complejos a lo que la investigación legislativa siempre busca enmarcarse en el ámbito legal.

La importancia de la investigación legislativa radica en que ésta es un recurso clave para conformar lecturas diversas y relevantes, la promoción de las mismas y sobre todo para la ampliación de conocimientos que representan generalidades temáticas en su conjunto, teniendo el objetivo central de ser oportunas, desarrollan y amplían el conocimiento, lenguajes del entorno parlamentario, así como la promoción del conocimiento de lo que se conoce como “literatura gris”.⁴⁵ Esta última es información relevante que destaca por ser manejada con mucha relevancia en instituciones con actividades específicas.

Conclusión

Desde el surgimiento de las primeras formas de organización deliberativas, la necesidad de mejorar condiciones para que el trabajo desarrollado en ellas estuviera conjuntado con las transformaciones sociales ha sido un elemento presente. Las sociedades que evolucionan, así también permiten lo hagan sus instituciones, aunado a ello, se involucran diversos elementos como la planeación, profesionalización, reformas institucionales, previsión, noción de costos, etc. logrando fortalecerlas y en consecuencia responder a las causas por las que fueron creadas. Por ello, las asambleas legislativas mantienen ese factor necesario de desarrollo institucional en su interior para dar cabal funcionamiento en beneficio de quienes las erigieron y le dan ese carácter reflexivo para un beneficio común. Si lo anterior no sucede, entonces las instituciones se estrangulan a sí mismas.

⁴⁵ La “literatura gris” es aquella información que no ha tenido la oportunidad de darse a conocer por medios que tienen la ventaja de la comunicación masiva, y aunque es información desarrollada muchas veces por áreas de investigación no tienen publicación y no porque no sean relevantes sino porque muchas veces son creadas para la utilidad interna de las áreas que la pidieron o quisieron realizarlas.

Bibliografía

Documentos

- Elbaz, Michael y Helly, Dense. *Modernidad y posmodernidad de las identidades nacionales*.
- Muñoz Quesada, Hugo Alfonso. *La función de representación política*. (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano. “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).
- Perina, Rubén. *La OEA en la promoción de la democracia y el fortalecimiento del Poder Legislativo*. (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano. “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).
- Robinson, William. *El Papel que juega la información en una legislatura democrática*. en “Cuadernos de Apoyo”, SIID/DG-09-99, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, febrero de 1999.

Internet

- Cohen, Ricardo. *Opinión: crisis en la democracia representativa. La lucha entre representantes y representados*. Página Web: <http://www.upd.oas.org/newsletter/Primavera%202000%20724.PDF>
- *Congreso de la República del Perú: Tradición y futuro del país*. Página Web: <http://www.congreso.gob.pe/acerca/congreso.htm>
- *El fortalecimiento del estado de derecho*. Página Web: <http://www.aznar2000.pp.es/programa/c5/c52.html>
- *El Poder Legislativo*. Página Web: <http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/poderes/legislativo/elpoder.htm>
- *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*. En internet se encuentra en: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>
- *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>
- Gil Villegas, M. Francisco. *Representación y Congreso*. Página Web: <http://www.congresocol.gob.mx/Revista/numero4/representacion-cong.htm>
- *Información sobre el Poder Legislativo*. Página Web: <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/funciones/cuerpo1.html>
- *La democracia representativa enmascara la dictadura burguesa*. Página Web: <http://www.wpb.be/icm/00es/Seminar/ecuador.html>
- *La función de control y dirección*. Página Web: http://www.congreso.es/funciones/f_control.htm

- *La función legislativa*. Página Web: <http://www.congreso.es/funciones/flegisla.htm>
- *La República y la división de poderes*. Página Web: <http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/poderes/legislativo/republica.htm>
- Monedero, Juan Carlos. *Representación Política*. Universidad Complutense de Madrid, página Web: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-monedero2.htm>
- Mora Donatto, Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario*. Consultado en la página de intranet de la Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema1.htm>
- Mora Donatto, Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario*. Consultado en intranet de la Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm>
- *Organización y funciones del congreso de la república y participación ciudadana*. Página Web: <http://www.congreso.gob.pe/biblio/libros/cevasco/cap3.3.htm>
- *Plan de Trabajo para el periodo 2001-2003 de la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas*. Página Web de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>, del día 19 de noviembre de 2001.
- Revelez Vázquez, Francisco. *Democracia representativa-democracia directa: ¿Hacia el ideal Democrático?*. “Crónica Legislativa”, número 4, México noviembre de 1998, página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont4/sesi%f2n14.htm>
- Stambouli, Andrés. *Democracia representativa y partidos políticos, notas acerca de la crisis contemporánea de la representación*. Página Web: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/3574338.asp>
- *Tamaño del Parlamento*. Página Web: <http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esc03.htm>

Libros

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM. *El Poder Legislativo en la actualidad*. México 1994.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. *La crisis del presidencialismo, perspectivas comparativas*, México 1992, Editorial Alianza Universidad.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. México 1997, UNAM.
- Rodríguez Pratts, Juan José, Lara Rivera, Jorge y Giorgana Pedrero, Rosa Ma. *Actores y testigos*. México 1998, Fundación Miguel Estrada Iturbide.
- Rodríguez, Ronny. *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica 1999.
- Rossell, Mauricio. *Congreso y gobernabilidad en México*. México 2000, Cámara de Diputados-Porrúa.

Mimeos

- Solís Fallas, Ottón. *Ética en el Poder Legislativo*. Costa Rica, (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano: “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).

Revistas

- Martínez Bullé, Goyri, Víctor. *Una democracia para México*. En “Crónica Legislativa”, año VI, nueva época, n° 14 abril-mayo 1997.
- Murillo Belmontes, Francisco. *Principios reguladores de la función legislativa del poder*. México 1998, en Quórum (Revista del Senado de la República, año VII, n° 63, noviembre-diciembre).

“Al organizar un gobierno que será administrado por hombres sobre hombres, la gran dificultad consiste en lo siguiente: primero hay que capacitar al gobierno para que controle a los gobernados; y luego hay que obligarlo a controlarse a sí mismo.”

James Madison

Capítulo 2 La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en México, nueva conformación y nuevas necesidades

En base a diversos sucesos sociopolíticos que han permitido la diversidad de participación en muchos aspectos de la vida nacional, México se ha convertido en un territorio experimental de nuevas facetas multisociales en su vida diaria, sus instituciones han iniciado con nuevas necesidades, aquellas que toman un papel central si no cuentan con los elementos que le permitan afrontar esos cambios se verán en la tarea de llevar a cabo más estrictos cambios en su interior, entre más tiempo pase sin tomar cartas en el asunto, más grave se hará su necesidad de fortalecimiento. El Congreso de la Unión tiene gran parte de esas funciones que permiten a través de la representación que ostenta, por ello, es más notorio aún que su atención interna se enfoque al nivel de su desempeño y contrarrestar los años de crisis que ha venido enfrentando.

2.1 Importancia de un Poder Legislativo profesionalizado: Fortalezas, debilidades, retos y perspectivas

Los procesos electorales federales realizados en México durante 1997, han permitido demostrar múltiples facetas de la madurez político-electoral que se está formando en nuestro país, la población tiene otra visión de las actividades gubernamentales, hemos pasado a variables diferentes, reflejo de que ha finalizado la época dominante de un partido político en el poder dentro del México posrevolucionario. Estábamos acostumbrado a ver excesos del Poder Ejecutivo, una falta de independencia y de decisión del Poder Legislativo⁴⁶ y el Poder

⁴⁶ “En el Estado de derecho democrático de división de poderes, la Constitución da al *Poder Legislativo* la competencia de expedir leyes. Históricamente este poder ha residido en un cuerpo colegiado integrado por una o

Judicial, ahora se ha fortalecido el interés por estar atentos a los múltiples cambios que seguramente tendrán los poderes federales de nuestro país, ante este nuevo escenario hay que hacer notar que quienes estarán de manera más detallada en la mira de los analistas, académicos, investigadores, comunicólogos, economistas, etc., son los grupos parlamentarios, obligados a utilizar instrumentos como el cabildeo o consenso para dar paso a la aprobación de modificaciones o creación de normas, e inclusive los propios acuerdos parlamentarios de operación camaral, dando una diferente posición de negociación a nivel interno: “Los recientes resultados electorales que no otorgan mayorías absolutas a ninguno de los partidos políticos que se verán representados en ambas Cámaras será, sin duda, un escenario propicio para que los grupos parlamentarios logren los consensos necesarios para convertir al Poder Legislativo en un verdadero contrapeso del Ejecutivo y, con ello, se supere la etapa del presidencialismo excesivo que durante tantos años ha venido experimentando nuestro país.”⁴⁷ Esta situación será de fundamental trascendencia para que se fortalezcan múltiples estructuras de los poderes federales, el Poder Legislativo, por consiguiente, tendrá la tarea de modificar los mecanismos que le son ahora obsoletos, como la mecánica de tener asesores o especialistas en la técnica legislativa, que en cada nueva legislatura tienden a ser diferentes, no existe una carrera formal y permanente de cuerpos de asesores, investigadores o redactores, ya sea en grupos parlamentarios o en las diferentes áreas de la Cámara de Diputados como son la Mesa Directiva, en órganos de gobierno como lo es la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órganos técnicos y administrativos como la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, etc.

Esta característica en especial es una necesidad notoria e irrenunciable que va en aumento, porque influye en la propia necesidad de profesionalización de los legisladores, las reglas del juego en la actividad legislativa dan un nuevo panorama basado en hacer mejor sus tareas, alejada de las subordinaciones y el autoritarismo partidista, por ejemplo, en la medida que exista al alcance de los legisladores los instrumentos o mecanismos de información

dos cámaras que representan intereses distintos: los del pueblo y los de los privilegiados, es el caso de las cámaras de los Lores y de los Comunes, en Inglaterra. En el Estado federal la Constitución determina que expidan leyes dos órganos distintos: los congresos-legislaturas locales y el Congreso General o de la Unión, los espacios de los respectivos ámbitos de competencia dan la característica a cada Estado federal, hay quienes afirman que el ámbito de competencia mayor debe corresponder a las entidades federativas, mientras que otros consideran que en los países subdesarrollados la Federación debe participar de manera más intensa como órgano de poder público nacional, lo que amplía sus ámbitos de competencia, no sólo legislativos y judiciales sino especialmente ejecutivos-administrativos. La teoría de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) considera que el *poder legislativo* formaliza-legaliza a la soberanía nacional, dándole a los legisladores como representantes del pueblo y de la nación la función de legitimar la democrática y popularmente a los demás integrantes de los órganos del Gobierno del Estado debido a su origen electoral, es común identificar al *poder legislativo* con sus integrantes legisladores y su quehacer político práctico cotidiano en beneficio del diálogo y la discusión política democrática que exigen prudencia y negociación, acciones contrarias a las decisiones impositivas radiales de los regímenes dictatoriales.” Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LVII Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México 1997, páginas 751 y 752.

⁴⁷ Mora Donatto, Cecilia. *Principales procedimientos parlamentarios*. México 2000, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, página 69.

concreta, sin sesgos y oportuna, proporcionada por personal profesional, se fomentará la lectura de documentos de información temática dando pie a un mayor dominio de los temas del trabajo legislativo, haciendo que los legisladores en lo personal, dentro de su grupo parlamentario y sobre todo en las sesiones de comisiones o del pleno, aumenten la calidad de su participación.

En nuestro país recientemente se inició una serie de esfuerzos para llevar a cabo cambios institucionales en muchas de las instituciones públicas, estas son justificadas por el consenso de las fuerzas políticas en el marco de la Reforma del Estado: “La Reforma del Estado que viene experimentando México debe coadyuvar a la racionalización del presidencialismo mexicano y, en consecuencia, debe dotar de un mayor peso político al Poder Legislativo, fortaleciendo sobre todo su capacidad de control. El México del Siglo XXI requiere de un Poder Legislativo renovado, fortalecido y moderno que se ajuste a las nuevas exigencias del país que la apremian para que se convierta en un verdadero contrapeso al Ejecutivo, dentro de la clásica idea de pesos y contrapesos. En este contexto, el Poder Legislativo debe encontrar fuerza en sus representados, en todos y cada uno de los ciudadanos mexicanos, que esperan que él contribuya, como motor principal, al desarrollo político, económico y social de la nación”⁴⁸, ha existido un pacto político entre dichas fuerzas políticas que representan principalmente los partidos políticos como una vía que procura y orienta hacia la gobernabilidad, el Poder Legislativo ha sido atenuante de la Reforma del Estado porque los partidos políticos⁴⁹ que convergen en el legislativo participan en los consensos y disensos, son parte del proceso institucional de las reformas que han aterrizado en una agenda que incluye la permanente atención y fortalecimiento del Poder Legislativo.

Actualmente en el caso de México –con el aumento de difusión de las actividades del Congreso de la Unión que dan los medios masivos de comunicación, influyendo en el interés popular–, la población ha llegado a exigir cada vez con mayor presencia a quienes les representan en algunas de las cámaras legisladoras, mayor atención a sus demandas y solución

⁴⁸ Mora Donatto, Cecilia. *Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano*. México Julio del 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, documento de trabajo n° 6, página 31.

⁴⁹ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 sobre los partidos políticos establece lo siguiente: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

II. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

[...]

de sus problemas, la ciudadanía pide a sus legisladores una comprensión de sus necesidades y una mejor alternativa, que éstas sean consensadas y resolutorias sin causar efectos secundarios o condicionantes. Las legislaturas son aquellas que se encuentran en este papel como depositarias de las demandas y comparten tales responsabilidades. Muchas de las preguntas con las cuales la población concuerda respecto de la actividad legislativa versa sobre ¿qué hacen los diputados?, hay quienes responden hasta sin pensarlo “nada”, sin embargo el proceso legislativo⁵⁰ llega a ser tan complejo que la mayoría de las veces para dictaminar una ley, tanto en sentido positivo o negativo por parte de una comisión de diputados con facultad de dictaminar⁵¹ toma mucho tiempo, lo cual lleva a la necesidad de tener más y mejores mecanismos que le permitan sobre todo en tiempo y forma resolver sobre la problemática en análisis.

Ahora que México a través de su Cámara de Diputados -considerada por algunos como la Cámara más representativa-, enfrenta la difícil tarea de concensar después de haber roto con el dominio totalitario de un partido político en las decisiones legislativas, tiene como reto mayor, responder a las carencias que a nivel interno aún conserva. Se sabe de las carencias en personal especializado, de infraestructura en capacitación, en homologación de niveles laborales en diversas *áreas especializadas de trabajo*, la importancia del Poder legislativo es mayor porque tiene el compromiso real de asumir íntegramente su papel de contrapeso y creador de normas; si no se encuentra firme en esta postura ahora que tiene la oportunidad de reestructurarse acorde a las nuevas facetas de la acción legislativa, entonces acrecentará su crisis y la nación entera se verá afectada por la falta de esta visión de mejorar sus estructuras de acuerdo a las *nuevas realidades*.

Si lo anterior no se concreta se verán mermados sus objetivos centrales, después de un notable atraso de profesionalización de recursos humanos -como elemento vital así como la modernización legislativa- durante más de 70 años, hoy el reto es ratificar el papel del legislativo y aunque se encuentre todavía en crisis porque no sólo es tener nueva conformación política sino ejercerla de forma eficiente, responsable y formal estableciendo la consideración comprometida de personal idóneo, medios y procesos de incorporación al trabajo eficiente, asumiendo la responsabilidad de sacar avante la fortaleza institucional que debe tener un Congreso y sus cámaras.

Para algunos especialistas es muy claro el panorama de la actividad legislativa y señalan que resta mucho por mejorar sus instrumentos así como el factor humano, sobre Latinoamérica se ha señalado: “La crisis de la institución parlamentaria es cada vez más notoria. Es una crisis total que abarca sino todos, casi todos los aspectos fundamentales del órgano legislativo. Se cuestiona la institución en sí, su mecánica de trabajo, el sistema de escoger miembros, la idoneidad de las personas que la componen y un sinnúmero de aspectos que van desde la legitimidad de su composición hasta su papel como parte de la estructura gubernamental en el

⁵⁰ Para un mayor detalle véase el Anexo 2 que muestra *el proceso legislativo en México*.

⁵¹ Dictaminar en nuestro país en el ámbito legislativo es el procedimiento en el cual una o más Comisiones de dictamen o dictaminadoras dictan una resolución, a favor o en contra, sobre alguna iniciativa que se le turnó para su estudio y análisis.

proceso de toma de decisiones. La crisis es tan profunda que afecta la propia esencia de los parlamentos o asambleas, al no cumplir éstos con el fin primordial para el cual existen: es decir legislar, ejercer control político y ser los legítimos representantes de los ciudadanos”⁵², con esta opinión de un estudioso de los parlamentos, se entiende que la sociedad opina más, hay un sentir nacional que ve cómo las actividades de los legisladores no cumplen las expectativas de orden jurídico, social y político que la población requiere –hablando en sólo la elaboración de normas, la aplicación es otra competencia- tiene entendida que la elaboración de las normas ha llegado a ser una problemática basada en la poca o nula experiencia legislativa y el poco interés de inmiscuirse en la investigación documental e incluso en la amplia lectura de textos afines que le hagan ver el tema en el debate, existe falta de interés y un verdadera comprensión del compromiso social adquirido.

Ante dicho sentir social, la población ve al legislativo actual como un elemento vital a la resolución de problemas, ya no como una oficialía de partes del Poder Ejecutivo, exigirá cada día que pase una Cámara de Diputados profesionalizada, más allá de lo plural, más ubicado en legislar y sobre todo más cercano a sus representados dado que la tarea de reacondicionar el orden legislativo es sumamente amplia.

Ahora bien, las leyes que el Congreso apruebe de ahora en adelante se reafirmarán en la tendencia de considerar no sólo la decisión de las fracciones parlamentarias en sentido estricto, actualmente se considera no sólo pertinente sino necesaria la participación activa del ciudadano a través de mecanismos que absorban opiniones y propuestas mediante instrumentos cada vez más aceptados como parte de los elementos de trabajo de los legisladores, estos pueden ser en gran medida los foros de opinión, *simposiums*, talleres de discusión, coloquios y demás metodologías para enriquecer los temas a legislar, sean éstos en ámbitos internacionales, nacionales, regionales, estatales o locales; con la finalidad de lograr consensos y que sea menos la política gubernamental y destaque la “política pública”.

Recientemente se creó una “Mesa de Estudio para la Reforma del Estado” con la finalidad de lograr acercamientos sólidos que beneficien los nuevos equilibrios entre la sociedad y el Estado, no como un medio de negociación política sino como un espacio que sirva para llevar acabo análisis y convergencias de posiciones plurales del escenario mexicano en general: “La misión de esta Comisión de Estudios será recabar y ordenar sistemáticamente los distintos puntos de vista, en relación con los cambios que deben darse en el actual proceso de transición [...] con este encuentro se abre la oportunidad de crear un espacio de dialogo para reformar las instituciones a fin de que sean acordes para el nuevo panorama de México”.⁵³ Dicho esfuerzo llegó a plantear en sus inicios, seis mesas para la discusión específica, las cuales incluyeron en su momento temas que involucraban a la organización de los poderes públicos entre ellos el Poder Legislativo.

⁵² Rodríguez, Ronny. *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999, página 7.

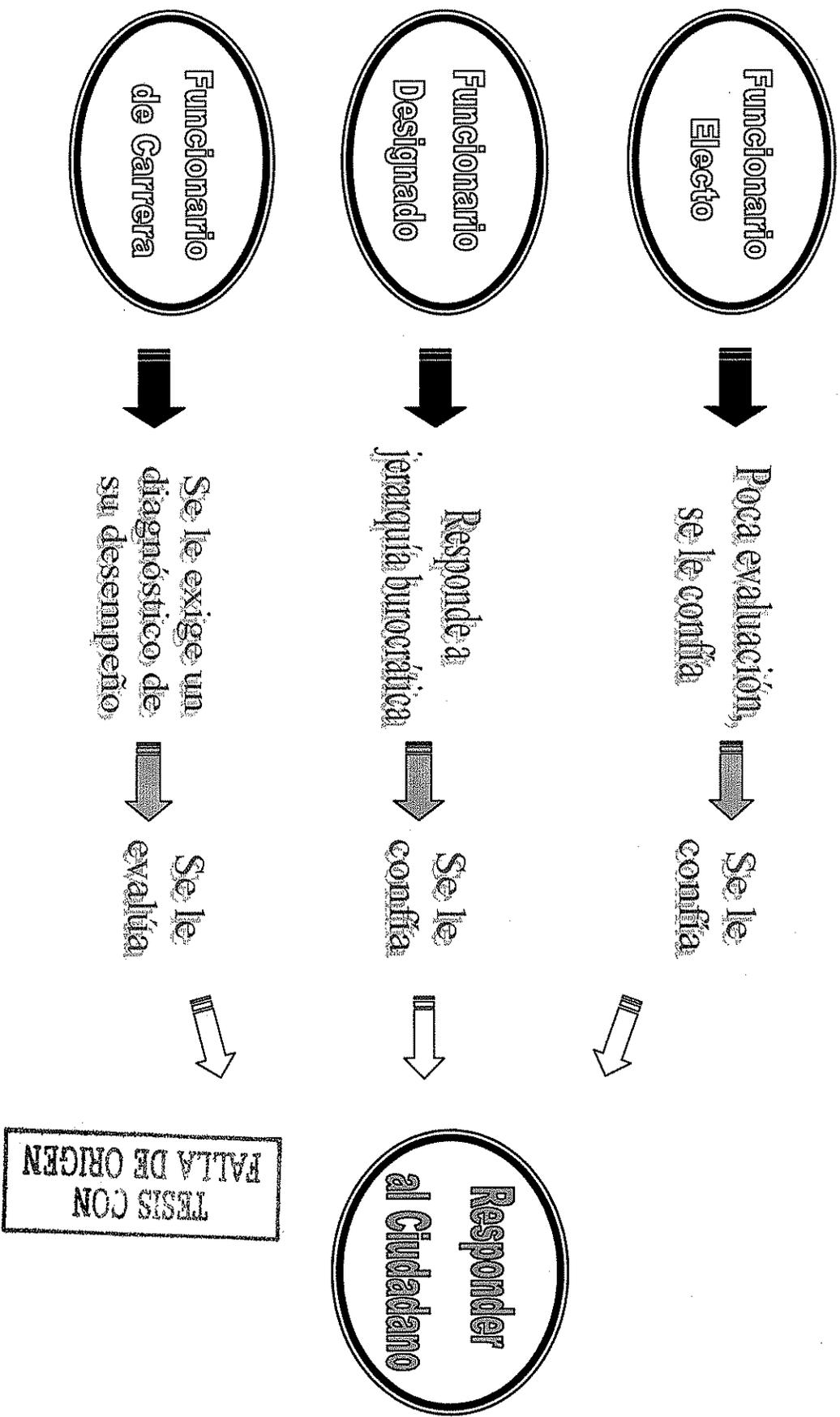
⁵³ Jiménez, Sergio Javier. *Inaugura Fox Mesa para la Reforma del Estado*. El Universal, México 22 de agosto de 2000, página 8.

Los inicios de estos trabajos llevarán análisis diversos, enfrentarán una complejidad que sumará múltiples esfuerzos por consolidar mecanismos adecuados para el óptimo cambio institucional, sin duda alguna en lo que respecta al Poder Legislativo se llegará a tocar el tema del compromiso que tiene la institución de profesionalizar las actividades que realizan sus recursos humanos y que éstas se beneficien con una capacitación y un sistema laboral público basado en la experiencia, méritos y eficiencia, no sin establecer la nueva relación con los demás poderes.

En suma se puede considerar que el Poder Legislativo mexicano se encuentra ante la perspectiva de reafirmar su papel de institución representativa de las mayorías sociales, he ahí donde radica su importancia: llevar a cabo la decisión popular y hacer de ella un análisis profesionalizado, lo más objetivo, en contra del tradicional sometimiento que le ha impuesto el Poder Ejecutivo, luego entonces para reafirmar su fortaleza se necesita compartir el problema sobre la falta de estructuras profesionales en todos sus ámbitos porque si no sucede así, el Poder Legislativo no superará su atraso técnico administrativo, se verá rebasado por las demandas sociales de los múltiples grupos poblacionales; necesita establecer nuevas estructuras, mecanismos y recursos. Esta es la oportunidad de resarcir esa mala fama y concepción de los diputados, un mecanismo que se propone aquí es basarse en áreas profesionales de investigación que más adelante en otro apartado señalaremos con mayor detalle e importancia.

A continuación se presenta una postura interesante sobre las modalidades que da el ciudadano a un servidor público:

A Quién Responde un Servidor Público



Seis mesas para la discusión específica⁵⁴

<p>Mesa I Derechos Humanos y Libertades Políticas a- Garantías individuales y derechos humanos b- Derechos civiles y políticos c- Derechos económicos y sociales d- Derechos Culturales y comunitarios e- Diversidad y nuevos derechos</p>	<p>Mesa III Forma de Gobierno y Organización de los Poderes Públicos a- Poder Ejecutivo b- Poder Legislativo c- Revisión de Cuentas d- Poder Judicial e- Organos autónomos de poder público</p>	<p>Mesa V Objetivos Económicos y Sociales del Estado a- Responsabilidades sociales y económicas del Estado b- Los derechos de la nación c- Desarrollo sostenible d- Derechos del trabajo e- Responsabilidad educativa del Estado</p>
<p>Mesa II Representación Política y Democracia Participativa a- Representación política b- Elecciones c- Partidos políticos y órganos electorales d- Participación ciudadana e- Comunicación social</p>	<p>Mesa IV Federalismo, Descentralización y Autonomía a- Marco constitucional del federalismo b- Federalismo fiscal c- Municipio d- Autonomías étnicas y diversidad cultural e- Descentralización</p>	<p>Mesa VI Constitución y Globalidad a- Reconstrucción de la política exterior b- Nuevas fronteras c- Vigencia de los tratados y convenciones internacionales d- Procesos de integración e- Soberanía y Supranacionalidad</p>

Trascendencia de un trabajo legislativo

Existe en la actualidad una tendencia mundial preocupada por establecer un mejor desempeño de la actividad legislativa, hay quienes afirman que estamos enfrentando la época de los parlamentos, reconociendo que desde el siglo XVII se mostró un mayor realce en el papel de las asambleas debido a la importancia de sus decisiones en el destino de una nación. Cabe destacar que dicha tendencia actual tiene un papel central en países de Latinoamérica dado la diversa configuración de problemas sociales, políticos y económicos que se enfrentan con mayor complejidad desde hace varios lustros. Una legislatura que pueda participar de una manera eficaz para resolver problemas de tal magnitud en los ámbitos de su competencia⁵⁵ es aquella que mantiene un papel central en la solución de éstos, es aquella que se mantiene pendiente de las necesidades sociales, no únicamente como un instrumento de poder político;

⁵⁴ “Con 62 personajes representativos de la pluralidad política y con el objetivo de reformar más de un 50 por ciento la Constitución, inició sus trabajos la mesa [...]” Morett Cuevas, Georgina y Graft, Gustavo. *Sin ideas precisas, inician los trabajos para la Reforma del Estado*. Milenio Diario, México 22 de agosto de 2000, página 10.

⁵⁵ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su: “Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;
II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión,
III. A las Legislaturas de los estados
[...]

sino como una institución de equilibrio del poder, creadora de normas y representante de las mayorías populares.

Para que exista una legislatura de tal configuración se debe contar en su interior con múltiples órganos que coadyuven de manera profesional y eficiente en la actividad legislativa, uno de ellos debería ser un órgano técnico, profesional, permanente, objetivo e imparcial capaz de llevar a cabo una nueva visión del proceso de estudio y análisis de los temas que aborda un documento de impacto legislativo. Hay quienes han manifestado con mayor claridad con base en su experiencia legislativa sobre la necesidad de órganos especializados, definiéndolos como pilares fundamentales así como lo que ha ocasionado la ausencia de éstos: “La operación de una moderna administración, compuesta por funcionarios imparciales y profesionales, que proporcione a los legisladores los servicios necesarios para el adecuado desempeño de sus múltiples atribuciones o tareas, es uno de los pilares fundamentales para el fortalecimiento de cualquier Poder Legislativo. Ante la avalancha de conocimientos técnicos y de *expertise* que suelen caracterizar a las administraciones, los parlamentos deben ocuparse de profesionalizar, además de los propios legisladores, a su *staff* especializado de apoyo técnico. La dramática ausencia de lo anterior ha sido una de las causas de la tradicional debilidad del Legislativo frente al Ejecutivo a lo largo del siglo XX mexicano.”⁵⁶

Ahora bien ante esta nueva fluctuación de intereses partidistas en la Cámara de Diputados⁵⁷, se han dado reformas relevantes que se dirigen hacia la profesionalización tanto del legislador como del personal del Poder Legislativo, sendas reformas han iniciado este proceso que a mediano plazo se prevé beneficiará notablemente el quehacer legislativo. Por un lado las reformas a la *Ley Orgánica del Congreso* y por otro lado la aprobación del *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados* manifiestan ya un primer esfuerzo por introducir y generar órganos parlamentarios más responsables. El Congreso enfrenta una transición política que involucra obligadamente a su estructura laboral, las nuevas necesidades hacen necesaria una diferente mecánica de trabajo basada en resultados: “Nos encontramos frente a un Poder Legislativo que está urgido de madurar los términos de las alianzas que se dan en su interior, para que se superen los actuales de intercambio de favores y compromisos, y plantear mecanismos más participativos en los que la sociedad quede debidamente enterada del sentido de cada posición legislativa, y que el costo político que significa cada ley sea asumido de frente a la ciudadanía, y no únicamente como un producto de negociaciones y concesiones o de intercambio de favores que no siempre responden al interés general de la población. Este es el verdadero sentido que deberá tener la transición política del país, que necesariamente parará primero por el Congreso.”⁵⁸ Con este escenario, el Congreso mexicano está obligado a aumentar su valor

⁵⁶ Paoli Bolio, José Francisco. *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. México 2000, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LVII Legislatura, página 65.

⁵⁷ Véase para mayor detalle el Anexo 3 sobre la conformación de la Cámara de Diputados en la LVII y LVIII Legislaturas.

⁵⁸ Villanueva, Humberto Roque. *La transición real pasa por el Congreso*. En “Siempre”, México 30 de Junio de 2000, página 41.

estimativo como institución, fortalecer su participación y elevar la calidad del debate político en general.

El Congreso tendrá la oportunidad de reconciliarse con la participación ciudadana porque su pluralidad y su apertura serán a plenitud la dualidad autonomía y democracia por la sociedad: “En sociedades plurales, diferenciadas, abiertas, cuyos actores disponen de amplia información y conocimiento sobre las condiciones relevantes de su vida privada y asociada y disponen de creciente autonomía y suficiencia para realizar los objetivos de sus vidas, la gobernación y la administración pública no puede llevarse a cabo sin incorporar la deliberación de los ciudadanos en las políticas, armar los equilibrios intersociales para obtener su aceptación (evitando al menos el rechazo rotundo) y en muchos casos requerir su involucramiento práctico a fin de que las políticas y programas caminen y alcancen razonablemente sus objetivos.”⁵⁹

Fortalezas y debilidades

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como todas las instituciones que evolucionan llegan a tener rezagos que se manifiestan desde los propios procesos de cambio, muchas veces el cambio es tan rápido que les es difícil asimilarlo y una y otra vez enfrentan estas situaciones, existen casos en que se denotan los rezagos uno tras otros y que en tiempo y forma no fueron completados haciendo más lacerante el rezago, redundando en un mal desempeño. Podemos destacar en el marco de una visión empírica, las fortalezas siguientes que conserva:

- * Presupuesto bondadoso
- * Monopolio legislativo
- * Centro del debate nacional
- * Vigilancia a los demás poderes de la Unión
- * Facultades exclusivas
- * Representación popular
- * Plantilla laboral robusta
- * Edificios múltiples y multifuncionales
- * Función soberana
- Mobiliario y equipo diverso, etc.

⁵⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. *Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI*. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, septiembre de 2000.

En cuanto a las debilidades que a simple vista se pueden apreciar y que es notorio como enfrentan a diario los legisladores, afectando enormemente su desempeño y sobre todo su carrera legislativa desde el punto de vista operativo y de la eficiencia, están las carencias y problemáticas de:

- * Recursos humanos especializados
- * Servicios de apoyo administrativo adecuado
- * Ubicación integral y de puestos del personal
- * Planeación integral de oficinas
- * Equipos informáticos actualizados generales
- * Capacitación adecuada
- * Infraestructura sin vigilancia
- * Recursos técnicos para la comunicación

Al iniciar sus actividades los diputados federales, ingresan éstos a una legislatura donde no se les ha otorgado una información integral para tener una inducción real de las actividades a las cuales se verán involucradas, cosas tan sencillas y esenciales como conocer instalaciones administrativas y de apoyo, así como responsables de los mismos, servicios con que cuentan, mecanismos de auxilio o asesoría, recorridos por las áreas con las que se verán estrechamente involucrados o en coordinación, etc., con esto se quiere manifestar que nuevamente el tema de la falta de personal permanente y profesional es necesario para establecer mecanismos de inducción a los legisladores. Se puede estimar que cerca del 70% de los mexicanos que tienen el honor de iniciar una legislatura se encuentra en la categoría de que ésta sea su primera vez como legislador federal en el recinto de San Lázaro, ésta es una de las debilidades más sobresalientes en la actualidad. Entonces deben de existir “esfuerzos adicionales” para complementar la inducción al ambiente de las tareas legislativas, dicho por ellos mismos cuando inician el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio; existen grandes inquietudes por saber, por ejemplo, cómo considerar los puntos esenciales de partida para un legislador recién llegado, saber cosas tan esenciales como con qué recursos humanos, materiales, de infraestructura y financieros contarán para iniciarse de manera profesionalizada a las actividades para la cual fueron electos.

Sobre la experiencia de los legisladores cabe destacar que un porcentaje considerable de quienes ocupan los 500 escaños federales no tienen experiencia en materia legislativa, cierta cantidad provienen de algún Congreso local o han tenido enlaces con las actividades legislativas por haber tenido un cargo público o privado que se relacione; la institución parlamentaria debe prever esta situación dado que debilita la profesionalización del legislador, lo esencial aquí es preguntarnos: ¿con qué mecanismos la institución pretenderá atacar esta situación?, se llegan a improvisar muchas de las actividades del legislador, prácticamente cuando van terminando su periodo de tres años han entendido la mecánica de trabajo, negociación, reglamento interno del Congreso, el proceso y la técnica legislativa etc., la

pregunta sería ¿cómo llegar a disminuir esos vacíos que enfrentan quienes decidirán sobre temas importante para todos los mexicanos? No quiero decir que únicamente la instauración de estos órganos de investigación sea la sola y absoluta solución a los múltiples problemas y compleja situación que enfrentan los diputados del Congreso de la Unión, pero si es uno de los elementos que demostraremos aquí, sería una alta referencia de que ayudará a los legisladores “novatos” y aun a los experimentados a mejorar su actividad como encargados de decidir sobre temas de la agenda legislativa, además de colaborar en el cambio de la mala imagen y reputación que actualmente se le atribuye a un diputado o legislador en genera: “Hoy que el Legislativo resurge por sus fueros y se responsabiliza más de sus facultades y funciones, es necesario desterrar la vieja concepción respecto de los legisladores, y que muchos intereses tratan de revivir y presentar como una realidad que ya no es. Entre estos intereses, empeñados en rebajar al Legislativo, están los defensores del viejo régimen y sus “soldados”: los concesionarios de televisión. Los legisladores de todos los partidos deben percatarse de que hay maniobra, una campaña que se empeña en degradar a un poder que emerge y retoma su lugar. No es el momento de pancartas, desplantes teatrales, griterías y escándalos; es el momento de un Congreso integrado por parlamentarios capaces del debate, apasionado si se requiere, duro si es necesario; pero nunca ajeno a la razón y a la cortesía.”⁶⁰ Para lo anterior será necesario contar a cabalidad con un orden interno en el Congreso que permita elevar su nivel y dejar atrás banderas de desventaja contrarias el desarrollo institucional.

Como una respuesta a las necesidades de profesionalización de las instituciones públicas, algunas de estas instituciones en nuestro país han implementado esquemas basados en lo que conocemos como *Servicio Civil de Carrera*, hemos entrado a la tarea de analizar los beneficios y las afectaciones que pudiera tener este esquema en un esfuerzo por resarcir los daños por la falta de profesionalización, instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Servicio de Administración Tributaria (SHP-SAT), Secretaría de Relaciones Exteriores-Servicio Exterior Mexicano (SRE-SEM) y más recientemente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) lo han contemplado y aunque mucho se habla de que es contraproducente un esquema como el Servicio Civil de Carrera, no por ello existe un gran debate en Europa al respecto por la “supuesta creación” de grupos de interés, aquí mostramos algunas apreciaciones al respecto sobre la instauración del mismo:

⁶⁰ Batiz, Bernardo. *Legislativo, Ejecutivo: su relación*. Página Web:
<http://www.jornada.unam.mx/1999/sep99/990908/batiz.html>.

Ventajas y Desventajas del Servicio Civil de Carrera⁶¹

El servicio civil de carrera, por supuesto, no es la solución a todos los problemas gubernamentales. Por el contrario, es un sistema que presenta diversas ventajas y desventajas que deben ser evaluadas en el contexto particular de cada caso antes de que cualquier gobierno decida adoptarlo.

VENTAJAS

1.-Eliminación de la cultura de la lealtad individual. Esta cultura, que aún explica la conformación de muchos equipos de gobierno, no podrá ser sustituida en el corto plazo por una cultura de responsabilidad y de imparcialidad, dado que requiere de un amplio y constante proceso de modificaciones de los valores de los funcionarios públicos, así como del sistema de incentivos y castigos. Ante estas circunstancias; un servicio civil bien establecido contribuirá al cambio en gran medida.

2.- Generación de Seguridad Laboral con base en el mérito. Otra situación que se aprecia en el servicio público general, evaluado por la ciudadanía, es que funcionarios de jerarquía media y alta de magnífico desempeño no cuentan, en muchas ocasiones, con seguridad en el empleo. Esta incertidumbre explica en parte la corrupción en la administración pública. Debe haber mecanismos de separación de funciones para los servidores no responsables (que no "responden" de manera eficiente a sus obligaciones) y seguridad en el empleo para los evaluados como excelentes por su desempeño.

Asimismo, la falta o inadecuada legislación en la materia deriva en arbitrariedad en la selección de personal con criterios distintos al mérito. Estos problemas se reducirán si se cuenta con un servicio profesional de carrera eficiente.

3.- Preservación de la memoria institucional. La inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios, además de crear incentivos para el desarrollo de conductas que se elimine su experiencia acumulada. Esta pérdida no solo sólo tiene costos de tiempo e información sino que también obstaculiza un flujo constante de los servicios administrativos. En este contexto, un servicio civil de carrera eficiente no se limita a una simple regulación de las relaciones formales entre el gobierno y sus agentes, sino que establece las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas futuras que integran la administración de los recursos humanos dentro del marco de la modernización de la administración pública.

4.- Capacitación. Capacitar a los funcionarios públicos de manera permanente y continua para el mejor desempeño de sus funciones, además de generar el incremento de su productividad, les proporciona incentivos cuasteconómicos, que les permite saber que la tarea que realizan es apreciada, respetada y valorada.

5.- Resultados. Debido a que los sistemas de administración de personal, como los que se describen en esta obra, generan incentivos para que los funcionarios realicen sus labores eficientemente, se genera una menor demanda de recursos por parte de cada agencia; lo que permite traducir los resultados alcanzados en ganancias de productividad.

6.- Factibilidad de implementación: Profesionalizar la administración pública en países donde existe desconfianza generalizada en el gobierno, parece una tarea sumamente difícil. Sin embargo, es precisamente allí donde es posible obtener resultados sustanciales en un periodo relativamente corto.

⁶¹ Moctezuma Barragan, Esteban y Roemer, Andrés. *Por un gobierno con resultados*. México 1999, Fondo de Cultura Económica, páginas 53 a 57.

DESVENTAJAS

1.- **Disminución de oportunidades.** Los sistemas profesionales de carrera han venido asociados con mucha frecuencia a importantes problemas; por ejemplo, han generado una sobre oferta de funcionarios, a la vez que se disminuyen las oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no estén dentro de los sistemas. Muchas veces, la seguridad laboral ha tenido, desafortunadamente, a acentuar más que a solucionar el problema de la ineficiencia, debido a dificultades en la implantación de los procesos de evaluación de los funcionarios públicos. Por otro lado, los principios y ventajas de los sistemas de mérito no se realizan con facilidad, ya que dichos sistemas de mérito no se realizan con facilidad, ya que dichos sistemas son difíciles de definir y administrar.

2.- **Ineficiencia.** Si bien un servicio civil de carrera fomentaría una cultura de la eficiencia en aquellos funcionarios preocupados por ascender, algunas veces estos sistemas perderían lugar frente a nombramientos de tipo político que acarrearán problemas tradicionales, como rigidez, lentitud, burocratización y excesiva autonomía, entre otros problemas que implican ineficiencia.

3.- **Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación.** Aunque los miembros del servicio civil debieran contar con suficientes posibilidades para acceder a las posiciones superiores conforme existan oportunidades, el acceso a las mismas deberá otorgarse a los más calificados después de una evaluación imparcial y justa, lo que en algunos casos implicaría que el mejor candidato, sea interno o externo al servicio civil, recibiera el nombramiento. Sin embargo, un sistema de carrera excesivamente cerrado resultaría negativo, al igual que uno excesivamente abierto, porque se presta para nombramientos demasiado políticos y personalistas. Del mismo modo, establecimiento de un esquema meritocrático hace pensar en la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo del desempeño del funcionario público, lo que resulta muy costoso.

4.- **Complejidad institucional.** Desgraciadamente, las reformas administrativas con frecuencia han probado ser elusivas y complejas. Cambiar las estructuras formales y sobre todo las prácticas reales, es una tarea sumamente compleja. Aún peor, no se trata de resolver sólo un problema complejo, sino varios a la vez, ya que los problemas administrativos están interrelacionados; por ejemplo, desarrollar una carrera administrativa con canales claros y formales debe acompañarse del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.

5.- **Alimento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental.** La primera implicación que se tendrá, al contar con un sistema civil de carrera, es que resulta factible promover que los funcionarios públicos se encierren en una área particular de especialización, lo que provocaría que éstos se aislarán de la influencia de las necesidades de las demás áreas del gobierno, dando como resultado que las políticas públicas se ejecutarán de manera desarticulada y sin coherencia. Asimismo, la especialización generará un amplio poder de discreción del funcionario, quien al convertirse en el poseedor del conocimiento, crearía un espacio de influencia y control dentro de la dependencia, hecho que abre la posibilidad de que los funcionarios públicos desarrollen programas propios con el fin de aumentar su influencia en la agenda gubernamental.

6.- **Inmovilidad.** Un servicio civil que termine por proteger los derechos adquiridos por los servicios públicos, e incapaz de exigir corresponsabilidad y resultados, es el máximo obstáculo para el desarrollo eficiente de la administración pública. El reto es romper con la inmovilidad del "mal" funcionario y garantizar certidumbre al "bueno".

Lo importante de este tema versa ante la necesidad de profesionalizar el servicio público, no es una moda, no es un estilo, no es la cobertura de un proyecto político, es algo tan esencial que inclusive es considerado por algunos países como elemento de seguridad nacional, debido a la fortaleza que puede darse de manera anormal a quienes representan estas propuestas en la institución pública o por otro lado el no contar con profesionalismo en los recursos humanos de las instituciones públicas.

Retos y perspectivas

La nueva realidad de la institución parlamentaria mexicana muestra un panorama complejo, la necesidad de modernización en el ámbito de profesionalizar es un eslabón que necesita de otros más para hacer una cadena responsable del trabajo legislativo: “Los cambios en los métodos del trabajo parlamentario han hecho más complejas las tareas de sus miembros, haciendo que la función administrativa parlamentaria tenga que realizarse con **los métodos más modernos, empleando personal más especializado y profesionalizado**. Las respuestas rápidas y flexibles que debe dar el parlamento a los múltiples y complejos problemas que en él se tratan hacen necesaria la aplicación del principio de eficacia en esta función político-administrativa, por lo que las normas y prácticas que rigen los servicios de apoyo para que sus miembros puedan realizar sus labores en óptimas condiciones, no pueden ser estrictas ni rigurosas porque ello sería obstaculizar la dinámica de la vida social que tiene que ser alentada por el órgano legislativo. Como muchos otros parlamentos, el mexicano suele ser objeto de severas críticas por parte de una ciudadanía escéptica que no confía en que la labor de los legisladores sea realizada en beneficio del pueblo, atribuyéndole subordinación, abdicación e incumplimiento de mucha de sus funciones, lo que ha conducido a la Cámara de Diputados y a la de Senadores a merma de su prestigio, pérdida de independencia y de credibilidad, que parecen colocarlo al borde de su crisis, como consecuencia del papel inferior en que se le ha colocado con respecto al Poder Ejecutivo.”⁶² Luego entonces la magnitud de los retos del Poder Legislativo Federal mexicano son más amplios y legitimados ante esta nueva faceta de pluralidad, todas las fracciones parlamentarias que lleguen a pertenecer de ahora en adelante a las legislaturas no tan sólo federales, tienen el compromiso real de responder o todos los sectores de la población.

Con mucha responsabilidad los legisladores enfrentan el compromiso de conocer las razones de ser de un Poder Legislativo, es necesario establecer que al involucrarse a la tarea tan compleja de legislar, todo individuo tiene el compromiso moral de adentrarse al menos en conocer cuales son los principios que rigen a los poderes legislativos, ese marco conceptual en el que se desenvuelven, el escenario inmediato al que se involucran; en si, las redes en las que se inmiscuye dentro de la naturaleza del Poder Legislativo. Con el conocimiento de lo anterior la perspectiva de un legislador sobre su desempeño sería diferente y más aún en un marco ético: “La calidad del parlamento afecta profundamente el proceso de desarrollo. Tanto

⁶² Berlín Valenzuela, Francisco. *Estructura y servicios de apoyo en el trabajo legislativo*. En “*El Poder Legislativo en la actualidad*,” México 1994, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, páginas 169 y 170.

acciones carentes de ética, como algunas omisiones en el cumplimiento de sus responsabilidades, conspiran contra la buena marcha de nuestros países, sobre todo en una época de profundos cambios como la actual. ... la mala reputación ética del Poder Legislativo incide en el proceso de desarrollo porque ahuyenta la inversión, aumenta el déficit fiscal, reduce la eficiencia de la burocracia y deteriora el nivel de gobernabilidad. [...] La calidad ética del Poder Legislativo resulta del enfrentamiento de esas dos herramientas: la conciencia de la persona y la discrecionalidad del diputado. Si la conciencia del diputado se antepone la calidad ética del Poder Legislativo será elevada y si lo hacen las oportunidades y peligros de la discrecionalidad existe la posibilidad de que esa calidad sea baja. Cada diputado dispone individualmente de esas dos herramientas. Sin embargo, en el Poder Legislativo existen muchos diputados y partidos. De ese modo el resultado ético colectivo depende también de los balances que esa pluralidad imponga.”⁶³

Los congresos locales por su parte, al igual que el Congreso de la Unión, tienen una situación más compleja, mucho más allá de las carencias notorias de infraestructura, tienen un problema central al que le podemos nombrar *falta de voluntad*. Muchas veces las costumbres de las viejas guardias políticas que aún se mantienen en el poder público impiden asimilar la nueva faceta democrática en lo político y administrativo que enfrenta el país, la falta de cultura política, de conocimiento de lo que algunos académicos denominan la *Nueva Administración Pública (NAP)* que se plantea en algunas universidades del país y que se emplea desde hace muchos años en otras naciones, es la principal causa de su desvanecimiento. El reto para quienes desean representar al pueblo a través de sus cámaras es *especializarse*, hacer carrera cobijada en el desempeño y en los resultados, no en “compromisos”, favoritismos e intereses privados.

Para algunos especialistas dedicados por muchos años a la tarea de analizar, proponer y contribuir al fortalecimiento legislativo ha sido indudable reafirmar su convicción de cuál es la ruta que le favorecerá más al Poder Legislativo mexicano, mencionan el reto y necesidad de adoptar actitudes nuevas para ir perfeccionándolo: “[...] es inaplazable que se realicen acciones tendentes a lograr que las cámaras del Parlamento mexicano dispongan de los elementos necesarios, no sólo materiales sino esencialmente humanos, para acrecentar la eficacia de esta institución que a pesar de la respetable tradición con que cuenta, no ha logrado ser consecuente con los requerimientos de madurez que la población está demandando. México refleja ya en su Parlamento nuevos acontecimientos y relaciones derivados del avance cultural y las transformaciones logradas en el proceso de democratización constante que la nación ha venido impulsando en los procesos electorales, en el robustecimiento de la vida partidista, en la ampliación de los espacios gubernamentales a las minorías políticas y en el mejoramiento de la actividad parlamentaria con la colaboración de los grupos representados en sus comisiones y en el pleno. Mas, a partir de lo logrado, se hace necesaria la adopción de

⁶³ Solís Fallas, Ottón. *Ética en el Poder Legislativo*. (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano. “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).

actitudes nuevas para seguir avanzando hacia el perfeccionamiento del Parlamento mexicano [...]”⁶⁴

Otro de los retos que se debe enfrentar en el Congreso es la reelección consecutiva⁶⁵ de los diputados, tema espinoso que no se ha permitido analizar por la cultura política que nos atañe y la amarga experiencia histórica, ha habido iniciativas al respecto que no florecen por múltiples razones, una de ellas es por el rezago de su análisis en comisiones. Siendo meticulosos se puede demostrar cuáles son las características que permitirían o no la profesionalización de los legisladores ante esta nueva medida, dado que el argumento principal ha sido que tal situación beneficiaría a los interesados en ser legisladores de carrera y no andar saltando de puesto en puesto, desatendiendo en gran porcentaje el interés popular. Sin embargo los argumentos en contra de esta iniciativa señalan la prebenda y las corruptelas. Se necesita entonces tomar parte de esta temática para considerar que tanto influye en la profesionalización del legislador este recurso, al parecer como en cualquier otro servicio civil de carrera la permanencia y la certeza jurídica ¿harán del servidor público un ser más dedicado? La moneda está en el aire y el reto es demostrar los beneficios por encima de “vicios anteriormente conocidos”.

2.2 La necesidad de profesionalización de su personal

El principal problema que en esta tesis se está considerando, -como reiteradamente se ha señalado- es la falta de profesionalización sobre todo en determinadas áreas claves del Poder Legislativo principalmente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Resultado de los cambios y nuevos procesos políticos efectuados, la actividad parlamentaria ha requerido iniciar desde una perspectiva que la sociedad le está señalando, los propios diputados federales que han ejercido en legislaturas anteriores mucha culpa tienen de esto, los líderes parlamentarios han tenido al alcance de su aprobación, la instrumentación de mejores esquemas laborales que les faciliten y mejoren actividades básicas, es tan importante el tema sobre estas carencias que múltiples ocasiones, quienes se involucran en la actividad legislativa

⁶⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México 1993, Fondo de Cultura Económica, páginas 15 y 16.

⁶⁵ “[...] actualmente los legisladores cumplen periodos de tres años, y no pueden ser reelegidos inmediatamente; aunque pueden intentar la reelección después de haber estado un período fuera del cargo. Las citadas interrupciones hacen que sea difícil de continuar la carrera legislativa. Esta previsión constitucional hace que los legisladores del partido gobernante dependan del ejecutivo si desean trabajar en la burocracia después de ser legisladores. Ninguno tiene incentivos para actuar independientemente o para desarrollar técnicas legislativas, ya que pronto todos los legisladores deberán buscar otra ocupación.

La posibilidad de reelección daría lugar a la creación de incentivos, para que se pensara en el servicio legislativo como una carrera. Como una alternativa, quizá podrían crearse opciones de carrera ahí en donde aquellos que fueron elegidos para un período intentarían reelegirse después de pasar un período en otro puesto, ya sea en el gobierno federal o en el local. Tal proceso de intermitencia sería, sin embargo menos deseable que simplemente permitir la reelección.” Rose-Ackerman, Susan. *Experiencias del Congreso de Estado Unidos*. En “*El Poder Legislativo en la actualidad*”, México 1994, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, páginas 88 y 89.

a través de trabajos desempeñados en los medios de comunicación, señalan de las limitaciones en las que se desenvuelven los legisladores: “Está claro que los 500 diputados trabajan en condiciones limitadas, carecen de personal calificado de apoyo, equipos suficientes, teléfonos y de muchos servicios.”⁶⁶ De tal manera ha sido el señalamiento que cada vez más periodistas señalan esta creciente necesidad que la sociedad sanciona: “El Poder Legislativo debe crear un grupo de técnicos especialistas en todas las disciplinas, que independientemente de cualquier filiación partidista, apoyen la tarea legislativa, eliminando la necesidad de que los diputados o senadores se acerquen al Ejecutivo en busca de orientación. De no crearse este órgano de apoyo técnico sucedería lo mismo que en la LVII Legislatura en la que el grueso de la labor de “cabildeo institucional” por parte del Ejecutivo consistía en detener iniciativas malas, más que en promover buenas. La sociedad civil por su parte, deberá perfeccionar los mecanismos de acercamiento con los distintos poderes de la Unión, ya que sólo a través de la influencia directa “Cabildeo corporativo”, podrán hacer que sus intereses se consoliden en nuevas leyes, o en su defecto, detener aquellas iniciativas que vayan en contra de los mismos.”⁶⁷

A manera de mostrar la creciente atención de los medios masivos de comunicación en el Poder Legislativo mexicano se muestra a continuación un extracto de una nota periodística interesante:

“De una forma que atribuir a la casualidad sería ingenuo, desde hace varias semanas diversos medios de información, desataron una campaña en contra del Congreso de la Unión, en particular de su Cámara de Diputados. Lo que primero se presentó como la libre expresión de voces preocupadas por el retraso en la aprobación de la reforma fiscal ha derivado en la denigración de los diputados federales a los que por igual se acusa de flojos y faltistas que de ignorantes o irresponsables. Colocar al Congreso bajo fuego no es una táctica nueva, lo nuevo es la intensidad del ataque. **Diversos analistas han advertido sobre lo erróneo que resulta aplicar al Congreso supuestos criterios de productividad o eficiencia a partir de indicadores inapropiados. En efecto, dividir el número de iniciativas presentadas o aprobadas en un año legislativo entre el presupuesto asignado a la Cámara de Diputados, para juzgar así el trabajo legislativo, constituye un grave error. La función principal del Poder Legislativo es hacer las leyes pero éstas no necesariamente reclaman de reformas continuas o adecuaciones sin más objeto que elevar el “índice de productividad”. Más aún, la seguridad jurídica de los ciudadanos requiere de la permanencia de la norma jurídica a través del tiempo; un país en el que las leyes se cambian una y otra vez puede ser deseable para los litigantes, pero resulta indeseable para el resto de la sociedad.**

Al congreso debemos evaluarlo no por el número de leyes que aprueba sino por la pertinencia, necesidad y oportunidad de las mismas; mas, nos conviene un Poder Legislativo sereno, reflexivo, atento a los reclamos de la sociedad, que una vaporera dirigida por el absurdo criterio de superar récords. Quienes tengan la curiosidad de analizar las iniciativas de reformas o de nuevas leyes que se presentan ante el pleno de cada Cámara comprobarán que en muchos casos se trata de ejercicios de voluntarismo o del cumplimiento de compromisos partidistas, incluso personales, de muy dudosa utilidad prácticas. Cada legislatura se enfrenta al dilema de cómo vaciar la congeladora de proyectos en los que incluso sus propios autores han perdido

⁶⁶ Reynoso, Francisco. *Propone el PRI construir hotel en San Lázaro*. El Economista, México 2 enero de 2001, página 37.

⁶⁷ Medina Medina, Javier. *El cabildeo y la nueva gobernabilidad*. El Economista, México 11 de septiembre de 2000, página 61.

interés, también es demostrable que muchas de esas iniciativas son presentadas bajo el criterio de acumular puntos en la absurda carrera por establecer marcas para el Guinness, sin importar que la mayoría de ellas no reúnan los mínimos requisitos de técnica legislativa y prescindan del más elemental análisis de la problemática que pretenden resolver contradictorios resulta que quienes ayer festejaban la ausencia de mayoría en la Cámara de Diputados, hoy parezcan añorar los tiempos de la aplanadora priista, cuando las iniciativas presidenciales tenían asegurado su pase automático. Un Congreso sin mayoría es un de los saldos más importantes de la alternancia, en esa realidad tenemos que aprender a convivir y transitar en los siguientes años. El Ejecutivo tendrá que afinar su estrategia de relación con los distintos grupos parlamentarios. Y éstos deberán junto con sus partidos, asumir la responsabilidad de coadyuvar con aquél para hacer posible las decisiones que México requiere de ambos poderes. En esa dirección de muy poco sirve poner al Congreso bajo fuego por la demora en proyectos que sus integrantes no comprometieron ni avalaron.

La mayoría de las reformas pendientes están inscritas en la agenda del Ejecutivo, son asuntos en los que Vicente Fox debe tomar la iniciativa y disponerse a convencer al Congreso, admitiendo de antemano que la inédita relación de fuerzas políticas obliga a formas de trato y negociación también inéditas. Desde luego que las cámaras están urgidas de profundos cambios, entre otros los que fortalezcan de los legisladores y permitan una relación transparente con las organizaciones y grupos con interés legítimo en sus actividades. **La alternancia no resolvió la debilidad que el poder Legislativo ha padecido por décadas en materia de asesoría, análisis, estudio y formulación de iniciativas y dictámenes; la concentración de esas capacidades en el Ejecutivo no sólo subsiste sino que, en algunos temas, se ha acentuado.** Por otra parte, no existen reglas que aseguren una relación transparente entre los legisladores y los grupos u organizaciones sociales que ven afectados sus intereses por las decisiones del Congreso. El cabildeo se extienden de manera inevitable, el reto es impedir que se convierta en mecanismo para la obtención de injustificados privilegios para quienes tienen la posibilidad de acceder por esa vía a las cúpulas de los grupos parlamentarios o de las comisiones de estudio y dictamen.

Un asunto que merece análisis por separado es el del número de integrantes en cada cámara. **Existe evidencia que apunta a un deterioro en la calidad del trabajo parlamentario asociado al incremento que en el pasado reciente se produjo en el número de diputados y senadores. Hay un acuerdo básico en lo equivocado de la reforma constitucional que dio lugar a los senadores de representación proporcional, pero eso no significa tirar el niño junto con el agua sucia.** El sistema mixto, que asegura la representación de las minorías, ha sido un elemento clave en la consolidación de la democracia mexicana y sigue siendo un factor de estabilidad al mantener abierto el acceso a los cargos de representación popular.

Finalmente, entre las asignaturas pendientes relativas al Congreso está la reforma que permita la reelección inmediata de los legisladores. En apariencia existe acuerdo en avanzar en esa dirección, pero en el fondo subsisten severos obstáculos que tienen qué ver con la movilidad política al interior de cada partido y con el rediseño integral de las fórmulas de representación y acceso a curules y escaños. En otras oportunidades me referiré al tema.⁶⁸

Desafortunadamente los esquemas de contratación a personal dedicado a estas tareas no ha sido la más idónea, se ha señalado que la figura de personal permanente que auxilie a los legisladores en materia de asesoría, actividades académicas así como la investigación sería una de las opciones que se pudieran implementar: “A nivel federal, como en la mayoría de los

⁶⁸ Alcocer, Jorge. *Congreso bajo fuego*. Reforma, México 6 noviembre de 2001, página 14-A.

estados, existen asesores temporales en las diversas comisiones de las cámaras y personal que auxilia tanto a miembros de las comisiones como al pleno en general en las labores administrativas o legislativas [...] si se creara la figura de asesor permanente, también podría ser su tarea elaborar informes; dirigir los servicios documentales; aportar disposiciones de derecho interno, así como de derecho comparado; recomendar bibliografía, impartir cursos de derecho parlamentario de forma permanente, entre otras.”⁶⁹

Los legisladores federales en la Cámara de Diputados son conscientes de que necesitan al menos tener la libertad de consultar con la certeza de tener un trabajo de investigación objetivo a grupos de investigadores especializados, y que éstos sean un equipo amplio y permanente que tenga una selección previa con base en altos grados de eficiencia y mérito y no sólo se recurra a los esquemas que se han conocido en el ámbito de los servicios civiles de carrera: “La profesionalización de los cuerpos burocráticos, al servicio de la sociedad constituye un reclamo largamente añorado por la sociedad; su concepción, integración y desempeño deben ser parte de un proceso abierto y de cara a la sociedad. Es menester señalar que existen temores (ciertamente fundados), en el sentido de que la instauración de servicios profesionales de carrera gubernamental producen efectos negativos, mayores a los que se quiere evitar, dado que sin la participación y control incremental de la sociedad es ciertamente complejo tener la certeza de que las burocracias siempre actuaran en beneficio de los intereses de la sociedad, y es aquí en donde se requiere una relación más articulada, equilibrada y transparente entre los funcionarios electos y los funcionarios de carrera, todos bajo el escrutinio social. La instauración de servicios profesionales en un sentido de institucionalidad ampliada, en otras palabras desideologizado en su accionar, imparcial en su desempeño, probo y eficiente en su actuar innovador en su pensar y que aseguren la continuidad de la gestión gubernamental más allá de modalidades protagónicas de gobernar y de la temporalidad política resultante de la alternancia en el poder resultante de las preferencias electorales ciudadanas, se constituye como parte de la garantía de la consolidación del andamiaje institucional que tan urgentemente requiere del país.”⁷⁰ Es decir, la sociedad civil será siempre el evaluador final en la implementación de esquemas de profesionalización de los cuerpos burocráticos, serán las resoluciones de problemas los que darán la aprobación de los mecanismos usados en la implementación o no de los esfuerzos de profesionalización.

Por ello, se han hecho propuestas que van más allá de considerar el esquema principal y clásico de un servicio de carrera, se ha propuesto llevar a cabo desde raíz la problemática, tratando de instrumentar la visión constitucional como parte esencial a la resolución de este problema que involucra tanto niveles de ineficiencia como de la monstruosa corrupción: “Es importante reconocer con rango constitucional el Servicio Civil de Carrera, para que sea un pilar fundamental en la orientación pública y democrática de las acciones de gobierno. Impulsarlo a través de la creación de dos instituciones primordiales: 1) la Escuela Nacional de

⁶⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. México 1997, UNAM, páginas 213 y 214.

⁷⁰ León y Ramírez, Juan Carlos. *Consideraciones relativas al servicio civil en México*. Foros de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, (Ponencia presentada en México el 9 de marzo de 2001).

la Función Pública y 2) El Consejo de la Función Pública”,⁷¹ esto en el ámbito de que la propia norma central de nuestro país sea el principal promotor de los servicios profesionales: “Investigaciones académicas arrojan datos muy interesantes acerca de la escasa experiencia legislativa y la falta de especialización de los congresistas mexicanos. Por ejemplo, durante el periodo de 1934 a 1997, la Cámara de Diputados se integró con 5,424 miembros. De éstos, sólo 631 se reeligieron alguna vez, número equivalente al 13.7%. Según estos datos, en el total de legislaturas de este lapso, en promedio, sólo el 14% de sus miembros ha contado con experiencia previa como diputado federal y alrededor del 1% se ha reelecto en tres o más ocasiones. El Senado, de 1934 a 1997, tuvo 733 integrantes, con una tasa mínima de reelección, cercana al 4.1%, pues sólo 30 fueron reelectos. Una variable digna de ser considerada consiste en el tiempo que tarda la reelección. Así, el 38.9% de los diputados registrados entre 1934 y 1997 se reeligieron en un intervalo de entre 9 y 27 años. Por tanto, los conocimientos adquiridos, después de tanto tiempo, se vuelven obsoletos e inservibles.”⁷²

Se ha señalado por propios legisladores en ejercicio, como una firme convicción de la carencia de profesionalización en el interior del legislativo mexicano, lo siguiente: “Al respecto, es incuestionable la necesidad de contar con un Poder Legislativo altamente profesionalizado. Solamente así podrá enfrentar eficientemente sus responsabilidades frente a la sociedad. Sobre todo, ahora que la función legislativa exige, cada vez más, la especialización de sus miembros. La aprobación de los instrumentos de las finanzas públicas federales; la fiscalización, control y vigilancia del patrimonio nacional; el nombramiento de servidores públicos; la supervisión del ejercicio presupuestal; el control de la responsabilidad política; la salvaguarda de las relaciones internacionales; la creación de buenas leyes; la revisión de las iniciativas presidenciales; todas las anteriores son funciones vitales para el correcto desempeño nacional. Esta complejidad reclama la profesionalización de la dinámica legislativa y la especialización institucional en dichas materias.”⁷³

En este marco, es necesario compartir que las necesidades de las legislaturas actuales necesitan conocer que: “Entre los distintos puentes posibles entre poder y conocimiento, intentados en cierto grado por los gobiernos modernos, aunque frecuentemente en forma inadecuada se pueden mencionar los siguientes:

⁷¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *El servicio de carrera en México*. Foros de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, (Ponencia presentada en México el 9 de Marzo 9 de 2001).

⁷² *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reelección inmediata limitada, de los senadores y diputados federales*, presentada por el diputado José Francisco Yunes Zorrilla, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del miércoles 21 de noviembre de 2001, consultado en la página Web de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. del día 22 de noviembre de 2001: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

⁷³ *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reelección inmediata limitada, de los senadores y diputados federales*, presentada por el diputado José Francisco Yunes Zorrilla, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del miércoles 21 de noviembre de 2001, consultado en la página Web de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del día 22 de noviembre de 2001: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>.

- Flujo “entre los dos” bajo la forma de científicos y académicos que se desplazan hacia el gobierno por cierto número de años
- Los servidores públicos que al capacitarse más pueden constituir por sí mismo un puente ligero entre poder y conocimiento
- La subcontratación hacia instituciones científicas de estudios completos o parciales sobre problemas de cursos de acción política
- La investigación relevante sobre cursos de acción política en instituciones científicas, promovidas por estas mismas o por fundaciones públicas
- La reducción de la distancia sociocultural entre los científicos y los formuladores de cursos de acción política, por ejemplo, en clubes o grupos de trabajo compartido
- Los comités *ad hoc* y comisiones colegiadas, formados en parte por científicos, encargados de enfrentarse con problemas definidos sobre cursos de acción política
- El nombramiento de varios tipos de asesores en el gobierno, hasta llegar a la institucionalización integral de equipos asesores científicos
- La selección de formuladores de cursos de acción política, que por su experiencia y veteranía constituyan por sí mismos un puente entre poder y conocimiento (o por lo menos, que estén más dotados para desplazarse sobre este tipo de puente), ya sea en la forma de políticos bien preparados, ya sea mediante la provisión de una preparación adecuada en el proceso de adscripción que se emplea al reclutar expertos para la formulación de cursos de acción política
- La formación de nuevos profesionales que se especialicen en la aplicación de principios científicos o en resolver problemas complejos de cursos de acción política, tales como los “analistas de cursos de acción política” en los Estados Unidos
- El establecimiento de unidades de gobierno que, integradas por personal que se especialice en desarrollar contactos con el conocimiento científico, articulen su acopio y aplicación a los problemas relativos a los cursos de acción política”⁷⁴

Existe una figura de respaldo considerada por algunos gobiernos que se ven en la necesidad de instrumentar la relación gobierno-conocimiento con el firme propósito de incrementar las ventajas que ofrece la investigación científica-social, para ello recurren a los denominados “tanques pensantes”, al respecto compartimos las siguientes consideraciones sobre su significado y sus características: “[...] las principales características de los tanques pensantes tentativamente se pueden resumir de la siguiente manera:

⁷⁴ Dror, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*. México 1990, Fondo de Cultura Económica, páginas 114 y 115.

- a) Una masa crítica de por lo menos 15 ó 20, aunque preferiblemente 50 profesionales o más.
- b) Personal altamente calificado con los más elevados niveles científicos.
- c) Multidisciplinarios e idealmente con experiencia vivencial múltiple.
- d) Orientados hacia los cursos de acción política en todos los estudios, subrayando su diferencia respecto a productos de “conocimiento puro”.
- e) Sustentados por método y orientación científica, a fin de alcanzar una penetración interdisciplinaria en problemas complejos de cursos de acción política.
- f) Acumulación de conocimientos y experiencia logrado a lo largo de los años.
- g) Ligados a la ejecución de cursos de acción vigentes, a cargo del acopio de la información necesaria, de la producción de recursos humanos, conocimiento, análisis directo y relevante para los cursos de acción política, por un lado, y recomendaciones, por el otro.⁷⁵

Evaluación actual de la problemática laboral

Es difícil no imaginarse que la crisis que enfrenta el Poder Legislativo ha perjudicado esencialmente los esquemas de perfección laboral, las exigencias de los legisladores no fue tan estricta en legislaturas anteriores que permitió la existencia de recursos humanos de diversa índole en áreas que debieron ser planeadas sólo con personal del perfil específico de la investigación y la asesoría por poner un ejemplo. Resultó de poca importancia crear lo antes posible centros de investigaciones legislativas, áreas de estudios y consultorías o de referencias bibliográficas bien definidas hacia el ámbito legislativo, ahora las consecuencias nos llevan a señalar la necesidad de darle a los legisladores este apoyo porque el reto esta latente, lo que faltaría es voluntad de parte de quienes deciden la asignación de los presupuestos para implementar lo aquí planteado; es vital, si esto no sucede, el Poder Ejecutivo estará haciendo mayoritariamente el trabajo legislativo como lo ha hecho durante más de 70 años, luego entonces el “cambio” del cual hemos celebrado no tendría sentido: “[...] es inaplazable que se realicen acciones tendentes a lograr que las cámaras del Parlamento mexicano dispongan de los elementos necesarios, no sólo materiales sino esencialmente humanos, para acrecentar la eficacia de esta institución que, a pesar de la respetable tradición con que cuenta, no ha logrado ser consecuente con los requerimientos de madurez que la población está demandando. México refleja ya en su Parlamento nuevos acontecimientos y relaciones derivados del avance cultural y las transformaciones logradas en el proceso de democratización constante que la nación ha venido impulsando en los procesos electorales, en el robustecimiento de la vida partidista, en la ampliación de los espacios gubernamentales a las minorías políticas y en el mejoramiento de la actividad parlamentaria con la colaboración de los grupos representados en sus comisiones y en el pleno. Mas, a partir de lo logrado, se hace necesaria la adopción de actitudes nuevas para seguir avanzando hacia el perfeccionamiento

⁷⁵ Dror, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*. México 1990, Fondo de Cultura Económica, páginas 115 y 116.

del Parlamento mexicano [...]”.⁷⁶ Estas actitudes nuevas que se mencionan son las de pensar en el ámbito de la Nueva Administración Pública que involucra a los tres poderes federales, todos los que laboran en ellos son servidores públicos con el reto de mejorar su desempeño y la credibilidad de las instituciones públicas en otros estándares de calidad de la función pública, para orientarse hacia la resolución de problemas públicos.

Quienes son los estudiosos del derecho pueden reconocer las carencias y anomalías laborales en el Congreso, muchos más saben de la falta de recursos humanos especializados, profesionales y permanentes; que la situación actual es reflejo de los vicios que el Poder Ejecutivo configuró en gran medida de manera indirecta, es determinante que ahora se pueda eficientar la actividad de las cámaras y que el rezago legislativo desaparezca con la ayuda de recursos humanos al servicio de comisiones y diputados integrantes: “Uno de los aspectos que se han descuidado en nuestro ordenamiento no obstante la diversificación de atribuciones del órgano Legislativo, es el de apoyar a los representantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de las Legislaturas de los estados con personal técnico que los auxilie y los asesores en los diversos problemas que debe enfrentar para realizar funciones tan distintas y no exclusivamente legislativas. Pero con mayor razón tratándose de las actividades legislativas. En un sentido estricto se advierte una falla técnica en la discusión y aprobación de numerosos ordenamientos, aun cuando la mayoría de las iniciativas provengan del Ejecutivo, que tiene los elementos para elaborarlas. Inclusive en los Estados Unidos país en el que el presidente de la República carece de facultades de iniciativa, de manera que sus propuestas se presentan por los representantes del partido del gobierno un porcentaje importante de ordenamientos se originan en proyectos del Ejecutivo. Por ello, la gran mayoría de los parlamentos contemporáneos cuentan con cuerpos profesionales de asesores legislativos que auxilian a los representantes y les proporcionan la información que requieren para realizar funciones tan complejas. En tal virtud **ya resulta urgente que nuestras cámaras legislativas cuenten con ese personal profesional, que sustituya el sistema de asesores eventuales y personales de los legisladores**, a fin de que pueda superarse la improvisación con lo cual se realizan varias de las actividades de los propios representantes.”⁷⁷

Aumento de interés por la actividad legislativa

Lo que sí es muy cierto, es que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión enfrenta una nueva dinámica referente a los estudios que en la academia se realizan dado que han ido en aumento los diversos análisis de las materias que involucran a la actividad legislativa, aunque hay que reconocer que las doctrinas en materia legislativa no se habían destacados como lo inician ahora. Hace pocos años en un prólogo de un libro titulado *El dictamen legislativo*, se detalló: “Desde esta atalaya el autor que comentamos, se pudo

⁷⁶ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México 1993, Fondo de Cultura Económica, páginas 15 y 16.

⁷⁷ Fix-Zamudio, Héctor. *La función actual del Poder Legislativo*. En “*El Poder Legislativo en la actualidad*,” México 1994, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, páginas 31 y 32.

percatar del abandono en que ha estado el derecho parlamentario en general y del mexicano en particular, por parte de los académicos, dirigentes de partidos políticos, investigadores en la ciencia del derecho, así como los propios legisladores, no obstante que su praxis abarca ya un largo periodo de casi 186 años, a partir del momento en que nuestra nación, en los albores de su independencia, eligió en 1812, por vez primera, a sus representantes a las Cortes de Cádiz.”⁷⁸ El derecho parlamentario ha tomado una nueva forma de aceptación, es de reconocerse que se ha despertado un interés mayor, se encuentra un panorama positivo en el cual las universidades han tomado la decisión de incluir actividades académicas donde diplomados, conferencias, foros, mesas redondas, talleres, cursos y demás estructuras de la docencia han aceptado a los temas legislativos como materia de análisis y estudio con relevancia cada vez más pronunciada. Todo esto porque realmente se enfrenta el Poder Legislativo ante una necesidad de cambio, de forma creciente se ha manifestado que legislar de una manera más responsable, consensada y profesional será la mecánica a seguir, luego entonces, las instituciones académicas preparan a sus educandos para dicho ejercicio.

El derecho parlamentario está un poco en boga, su crecimiento ha hecho que se realicen para conocerle más a fondo, múltiples diplomados, seminarios, talleres y demás entes académicos demostrando un interés sobre la vida legislativa en nuestro país: “Pero si importante resulta para los parlamentarios el conocimiento de la teoría y la práctica de esta disciplina, no menos necesarias es para los representados, quienes como titulares de la soberanía deben tener también clara conciencia de qué es lo que pueden esperar de aquellos quienes delegaron su confianza y facultades de deliberación, indagación, vigilancia, control y toma de decisiones, lo que les permitirá regular adecuadamente sus exigencias como ciudadanos, para no ser defraudados, insuficientemente representados o involucrados en acciones lesivas a las mayorías o contrarias al interés nacional.”⁷⁹ Lo cual manifiesta el compromiso de los legisladores en saber y adentrarse en esta materia, cabe señalar que debido a que los diputados al Congreso son de diversos orígenes (sectores campesino, empresarial, de organizaciones no gubernamentales, exfuncionarios públicos, sindicatos, etc.) muchos saben a conciencia de la materia legislativa pero muchos no, por lo tanto ese vacío lo llenarían estos elementos humanos que se han mencionado y no se perdería el sentido democrático del ciudadano de elegir a quien desea independientemente de su experiencia o preparación.

En 1994 cuando existía la LV Legislatura, última que llegó a conformar en el siglo XX una mayoría absoluta, también se esbozaba la necesidad de introducir mayores esfuerzos por impartir y aumentar el conocimiento de la actividad legislativa, desde una perspectiva académica, dónde estudiosos del tema llegaban inclusive puliendo propuestas concretas:

⁷⁸ Camposeco Cadena, Miguel Angel. *El dictamen legislativo*. México 1998, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, página 11.

⁷⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México 1993, Fondo de Cultura Económica, página 13.

“Por mi parte, me permito tan sólo esbozar algunas sugerencias que pudieran contribuir al debate sobre el tema, las cuales podría resumir en los siguientes puntos:

- 1) Establecimiento de la cátedra de derecho parlamentario en las facultades de derecho y ciencia política en todo el país.
- 2) Realización periódica de seminarios de actualización de esta materia en las cámaras federales y estatales.
- 3) Creación de cursos de derecho parlamentario en los partidos políticos como parte de la orientación y educación política que debe llevar a cabo el Congreso de la Unión, independientemente de que cada partido organice con sus miembros y simpatizantes sus propios recursos.
- 4) Impartición de éstos a los sindicatos y organizaciones campesinas y populares, para enseñarles la importancia que tiene el Poder Legislativo y la conveniencia de elegir representantes en capacidad política.
- 5) Actualizar de inmediato la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para hacer posible la expedición de un reglamento para cada una de las cámaras, a fin de no seguir dando el espectáculo de que en la casa del herrero legislativo exista azadón de incongruencia normativa.
- 6) Hacer a un lado el tabú de la no reelección de diputados, asambleístas y senadores, para evitar la mediatización de los órganos legislativos y formar verdaderos profesionales del trabajo parlamentario. Esta reelección estaría limitada a dos reelecciones para los diputados y asambleístas y a una para los senadores, a fin de que los primeros tuvieran la posibilidad de estar en el cargo hasta nueve años, y los últimos hasta doce. Esta importantísima reforma, que sugiero exclusivamente para el Poder Legislativo, tendrían las siguientes ventajas:

- a) Profesionalizaría la actividad parlamentaria, al estimular a los legisladores a esforzarse más en sus responsabilidades como representantes, para contar con el apoyo de sus selectores para la reelección.
- b) Relacionaría mejor a diputados asambleístas y senadores, con los electores.
- c) El electorado adquiriría más conciencia de su voto e incrementaría su participación, al ser factor de decisión para la permanencia o retiro del representante popular.
- d) Al poseer mayor experiencia parlamentaria los congresistas mexicanos participarían en mejores condiciones en las reuniones interparlamentarias, donde asisten legisladores de diversos países en los que existe reelección ilimitada, los cuales son poseedores por larga permanencia en el cargo, de una mayor cantidad de información y antecedentes de los asuntos que son discutidos.
- e) Haría del Parlamento mexicano una institución más independiente, con mayor arraigo en el titular originario del Poder que es el pueblo, y menos influencia de fuerzas políticas externas que pretenden influir en su trabajo.
- f) Atenuaría la aparente inmovilidad política que pudiera producirse con la reelección continuada que propongo, el ser limitada dos ocasiones pues eliminaría el actual sistema de elección para el mismo cargo que se puede hacer dejando pasar un periodo.
- g) Estimularía la lucha política y provocaría un real fortalecimiento del sistema de partidos políticos en México, porque escogerían a sus miembros más representativos para poder obtener el voto de los selectores para la reelección.

7) Para elevar la calidad del trabajo legislativo y cumplir todas las funciones del Parlamento mexicano se hacen necesario contar con servicios de apoyo adicionales entre los que se pueden mencionar:

- a) Asesoría y logística para la realización de encuestas y consultas populares, a fin de tener mejor noción de la forma de pensar sobre la ciudadanía sobre temas específicos.
- b) Asesorías jurídicas externas sobre antecedentes, congruencia y constitucionalidad de cada iniciativa de ley.
- c) Asesoría de expertos en ciencias naturales para conservación y explotación de recursos renovables y no renovables, así como para aprovechamiento de suelo.
- d) Asesoría de especialistas de ciencias sociales, económicas y del pensamiento político para actuar congruentemente con los propósitos de la sociedad democrática mexicana.
- e) Información especializada y oportuna sobre situación política internacional, planificación y prospectiva para disponer de mejores elementos de juicio en los procesos de creación de las normas o la celebración de tratados.
- f) Asesoría para la práctica del discurso lógico y del lenguaje adecuado a fin de producir leyes claras y congruentes beneficiosas para la población y susceptibles de ser entendidas por todos.

Las anteriores ideas expresadas con el propósito de contribuir a obtener nuevos logros en el Parlamento mexicano, surgen de la convicción de que la suma de conocimiento de todos los que desean el fortalecimiento de las instituciones políticas fructifique en una actitud más firme y soberana de nuestros diputados, asambleístas y senadores, que esta regida por los afanes de servicio y por una ética política democrática indeclinable.

Así satisfaremos la antigua demanda de fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial que la nación mexicana ha manifestado a lo largo de su historia y cuya urgencia manifesté al iniciar esta ponencia.”⁸⁰

2.3 Los requerimientos de una amplia y profesionalizada área de asesoría e investigación legislativa

Con “Las transformaciones que México ha venido experimentando a lo largo de estos últimos años y las experiencias vividas por la presente y otras legislaturas recientes, nos han dado muestras suficientes del importantísimo papel que está llamado a desempeñar el Poder Legislativo en la consolidación del sistema democrático mexicano. **Hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad que imponen los nuevos tiempos**, requerimos de un Poder Legislativo fuerte, vigoroso, fuera de la órbita presidencial, que sea capaz de ejercer, por la vía del control parlamentario y de sus instrumentos, un verdadero contrapeso al Ejecutivo. Tenemos unas cámaras en gran medida plurales que discuten, deciden, convocan, pero muchas veces no resuelven y no porque no quieran sino porque no se han tejido con delicadeza y responsabilidad los espacios convenientes de colaboración entre poderes; en consecuencia éstos se observan con desconfianza y ven en los instrumentos de control parlamentario el arma más adecuada para el

⁸⁰ Valenzuela Berlín, Francisco. *Estructura y servicios de apoyo en el trabajo legislativo*. En “*El Poder Legislativo en la actualidad*”, México 1994, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, páginas 170 a 172.

revanchismo político y no como medios idóneos para colocar en el centro del debate político los intereses del país.”⁸¹

Aquí se ha vertido la necesidad de desarrollar todo un programa de servicios de asesoría e investigación legislativa. Un complemento esencial de un órgano que da servicios de investigación legislativa es el apoyo que brinda un servicio de referencia, la ayuda de personal que atiende las necesidades de referencia bibliográfica, hemerográfica, mapotecas e informática (bases de datos, redes de información, especialista en búsqueda por internet, etc.) da a los investigadores legislativos⁸² ganancia en tiempo para apresurar el término de su investigación, otorga una amplia gama de documentos y fuentes diversas, en esencia los servicios de investigación no pudiesen trabajar a conciencia de muchos factores (sobre todo tiempo) sin el apoyo de los servicios de referencia.

El siguiente cuadro nos muestra cómo el manejo de información tiene un papel relevante en la actividad legislativa. En la medida que un Poder Legislativo cuente con personal que dinamice la investigación, puede incrementar la legitimidad de sus acciones para el desempeño del legislador y de la propia institución, asimismo puede hacer entender a los propios legisladores de la importancia de una nueva dinámica en la sustentación informativa de una iniciativa o dictamen legislativo.

Funciones de la formación legislativa⁸³

Nivel de Análisis	Función de la información
◆ Micro-política	-Contribuye a una toma de decisiones mejor informada -Contribuye a la elaboración de mejores políticas públicas
◆ Dinámica institucional	-Facilita la construcción de consenso
◆ Política	-Aumenta la legitimidad de la legislatura
◆ Constitucional	-Fortalece el papel de la legislatura en el proceso político

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁸¹ Mora Donatto, Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario*. Consultado en la página de intranet de la Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm>

⁸² La investigación legislativa entre sus características principales pueden ser considerada como una investigación de naturaleza secundaria o terciaria porque tiene como eje la síntesis y el análisis de toda la información que se llegó a recabar y que ha sido publicada por otras personas o gobiernos, dado que no está directamente en la observación experimental ni en el campo de estudio o la observación.

⁸³ Robinson, William; *El Papel que juega la información en una legislatura democrática*. “Cuadernos de Apoyo”, SIID/DG-09-99, México febrero de 1999, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, página 9.

Un órgano dedicado a dar servicios de investigación legislativa resolvería problemas basados en la falta de elementos sustantivos teóricos, legales, experiencias internacionales, reportes de investigación, etc., este espacio de análisis documental para su buen funcionamiento debe contar con espacios suficientes para tener las siguientes características:

Infraestructura espaciosa que permita la cercanía geográfica con los legisladores, se ha dado el caso en que los servicios de apoyo por estar dentro de las instalaciones bibliotecarias y por necesidad de mayores espacios cambian su domicilio alejándose un poco más de donde se encuentra la legislatura en acción.

Capacitación y evaluación permanente para que sean evaluados los resultados, se debe tener en cuenta la necesidad de evaluar y capacitar para conocer el desempeño y que la permanencia del personal sea bajo un “sistema de méritos”, si un investigador mantiene un nivel de desempeño deseado por la legislatura, éste sería ratificado, de lo contrario se le dará la oportunidad de desempeño a quien esté más apto.

Sistemas informáticos y tecnologías para un mejor desempeño, el factor tiempo es el que más ayudaría si se tienen mecanismos de sistematización de la información, el personal de un área que presta servicio de investigación legislativa debe tener los conocimientos y actualizaciones en materia informática para saber manejar y operar *internet*, información en línea, bancos de datos, Cd-Roms, softwares especializados en desarrollo y mantenimiento de información, etc., esto genera una respuesta más dinámica a las necesidades de la actividad legislativa aunado a que los equipos informáticos permiten, reitero, estar a la vanguardia y tener los mejores sistemas de intercambio electrónico con otros congresos, universidades, centros de estudio e investigación etc.

Sueldos y prestaciones que permitan tener en un estado anímico a quienes laboran en esta actividad, que está inmersa en un ámbito físico prácticamente cerrado, hay quienes afirman que “*si quieres trabajadores profesionales ofréceles sueldos profesionales*”; cada vez es más común la fuga de personal de primer nivel que inician labores en otras áreas similares debido a que desean mejorar su nivel de vida dado que una Legislatura no se los da por la existencia de criterios cerrados de quienes deciden ejercer el presupuesto, resultando muchas veces que las legislaturas lleguen a pagar más y mejor a las consultorías privadas que les pueden entregar un reporte de investigación que muchas veces pone en juego su objetividad e imparcialidad, tal actitud es retrograda y lastima la actividad parlamentaria haciéndola cada vez más vulnerable.

Personal competente, la tarea del investigador

Muchas veces cuando se necesita evaluar el desempeño laboral en alguna institución, sea esta pública o privada, se busca un análisis de la funcionalidad actual para de ahí partir a un primer encuentro con la problemática real, sin embargo muchas veces la consideración de si es o no competente todo el personal resulta de dos factores importantes, por un lado los

mecanismos con los que cuenta o no y por otro de la disposición a su desempeño, su conocimiento, la satisfacción de sus condiciones laborales, ascensos, etc., aquí entonces señalaremos la tarea del investigador: “Si entendemos el acto de investigar como el de indagar algo, reunir datos en torno a un asunto, ampliar los conocimientos que poseemos respecto a cualquier tema, todos los seres humanos investigamos. Pero poco lo hacen con método, porque desean aprovechar sus esfuerzos en la creación de nuevas obras. La mayoría desperdicia los datos que obtiene en lecturas, conferencias, pláticas, observaciones, reflexiones silenciosas, debido a que no hay el propósito de lograr nada. Tal derroche nos empobrece y nos estanca. [...] La investigación no es una ciencia. Se trata de una técnica que logra, con el manejo de los métodos propios de las disciplinas que integran el conocimiento humano, la reunión y el discernimiento de datos que pueden aprovecharse en un enfoque, enteramente personal y nuevo, del asunto que hayamos elegido [...] El que investiga inquiere en torno suyo y hace que sus conocimientos sean más profundos. Las verdades que alcanza con su tarea no las quiere para sí mismo, pues el investigador debe carecer de egoísmo. Su trabajo adquiere verdadera significación cuando se convierte en una conferencia, en un artículo, en un ensayo o en un manual que sean útiles a sus semejantes. Aunque es verdad, por fortuna, que la investigación está al servicio de todas, las asignaturas que se cursan en cualquier plan de estudios, no debemos olvidar que tiene tareas y propósitos específicos que la vuelven autónoma y colaboradora voluntaria.”⁸⁴ El investigador que aquí se señala es el investigador enrolado en la vida académica, desarrolla conocimiento y aporta a la sabiduría y como se ha dicho el investigador legislativo realiza ciertas actividades similares, sólo que acota el análisis y compilación sin realizar juicios de valor ni recomendaciones.

Un factor determinante en el desarrollo de las actividades parlamentarias radica en el suficiente respaldo técnico, el investigador debe adquirir especialidad que permita la certeza de profesionalismo y dedicación, pleno conocimiento de las necesidades de información, evaluar ante todo la utilidad que representará su trabajo final y a quienes será dirigida, es decir se necesita un respaldo en conocimiento y que éste sea de lo más profesional: “El trabajo parlamentario, dada su complejidad, es alimentado por la experticia. La institución deliberante está obligada a agenciarse respaldo consistente en áreas claves para su desempeño, como derecho, comunicación, economía, informática y gerencia. Núcleos básicos altamente capacitados y comprometidos, acceso pronto al conocimiento allí donde esté y el personal de apoyo estrictamente indispensable –tanto de carrera como de confianza política de los miembros- antes que frondosas burocracias. La vía es el desarrollo de estrategias de reforma estructural de la organización, políticas de personal adecuadas y convenios con universidades y centros de investigación.”⁸⁵

⁸⁴ Olea, Franco y Sánchez del Carpio, Francisco. *Manual de técnicas de investigación documental para la enseñanza media*. México 1977, Esfinge, páginas 19 a 21.

⁸⁵ Avelado, Ramón G. *El trabajo parlamentario. Apuntes para ciudadanos parlamentarios y aspirantes*. Caracas, Venezuela 1997, páginas 170 y 171.

Capacitación legislativa

Este es un elemento vital, los legisladores son personajes de la vida legislativa y política, pero no son los expertos, para ello es necesario que sean fortalecidas sus actividades con personal especializado y con suma experiencia documental, con personal que cuente con el conocimiento idóneo que le permita conocer mejor sus actividades desde la tesitura del aprendizaje compartido.

Es un punto clave en el desarrollo humano, es una acción relevante y necesaria que debe contemplarse bajo una temporalidad insistente. En el ámbito legislativo bajo el desarrollo de un modelo de profesionalización puede manifestar los niveles de conocimiento así como la asimilación de evolución intelectual, ahí radica la importancia de la capacitación en aumentar las capacidades humanas, en el caso del personal que se dedica a la investigación este instrumento otorga la ventaja de aumentar sus capacidades tanto intelectuales como de desarrollo integral de sus actividades y compromisos (talleres, seminarios, encuentros con legislaturas locales, estancias, conferencias, etc.).

Aquí el problema que se solucionaría es que la actividad mientras sea constante tomará una formación laboral apegada a las necesidades del área, la libre permanencia de aumento de conocimientos pertinentes y oportunos sobre las necesidades que requiere el desempeño en lo individual y general. La capacitación será lo que para las computadoras la actualización de sus componentes y quienes no inviertan en sus recursos humanos estarán creando una veta de “analfabetas funcionales”.

Tecnologías y acceso a la información

Como ya se ha indicado, el factor tiempo-tecnología hace tener a los investigadores parlamentarios ventajas en cuanto al tiempo, permite tener un acercamiento directo con los diputados, el correo electrónico es una ventaja para casos en las que se debe tener un contacto directo y personalizado con alguna área específica de investigación, la informática es cada vez más común en el auxilio laboral, el internet es un desarrollo basado en mejorar los mecanismos y alcances de la información, ha sido una alternativa al amplio mundo de la información, la tendencia señala que año con año los mecanismos de investigación se apuntalan a ser menos manuales, las bibliotecas “en línea” permiten tener en prácticos formatos electrónicos, la búsqueda y captura de información para acrecentar archivos especializados de una manera temática ordenada, en suma, la tarea del investigador legislativo basa cada vez mas su labor en estos mecanismos:

Necesidades informáticas básicas para el desempeño

Mecanismo informático	Características
<u>Bancos de datos</u>	P ermite la especialización temática, búsqueda inmediata por temas y el almacenamiento de notas periodísticas, gráficas, estadísticas, etc., es una ventaja a la agrupación.
<u>Internet</u>	R esulta ser el instrumento de mayor diversidad en rapidez, temáticamente hablando, permite la consulta inmediata con una gama de respuesta a la solicitud de búsqueda, aún tiene mucho futuro con las necesidades del investigador en general.
<u>Sistema en Red</u>	P ermite el intercambio bibliográfico, consulta y lectura, conserva privacidad hacia con los integrantes de la Red. Dichos integrantes pueden corresponder a universidades, centros de estudios, organismos de investigación, ONGS y otros congresos.
<u>Cd Rom</u>	E s un mecanismo confiable que aglutina mayoritariamente información específica, permite la transportación de información en un pequeño espacio y peso.
<u>Correo Electrónico</u>	L ogra un acercamiento directo, consulta inmediata, petición concreta de información o de fuentes bibliográficas (para ello el investigador legislativo debe tener por hábito la consulta diaria y constante del buzón de su dirección electrónica.
<u>Softwares</u>	R esulta ser un instrumento con la mayor diversidad, permite tener cualidades específicas de acuerdo a las necesidades de la tarea de búsqueda de la información, depuración, compilación y almacenamiento de la misma, tienen la ventaja de evolucionar y ser cada vez mejores.

Instalaciones funcionales

En cuanto a lo funcional de las instalaciones, se podrá tener a los investigadores más preparados y sobresalientes, pero si no se tienen los espacios y la infraestructura que aquí se ha señalado para el desempeño legislativo que involucra a los investigadores se estaría mermando la calidad de la funcionalidad. Mucho se habla de que las áreas de estudio conservan múltiples documentos y que no tienen los espacios para documentar, archivar,

dónde se desempeñen los colaboradores, dónde realizar reuniones, etc., esto provoca serios problemas de coordinación.

Además de los espacios, es necesario considerar las características esenciales de los centros de estudios que consideran la organización documental de libros, periódicos, revistas, engargolados, carpetas, etc., siempre en los cubículos de estudio se considera que existe una pequeña biblioteca-hemeroteca, es necesario tener en cuenta la necesidad de espacios predefinidos para beneficiar la búsqueda de la información, tener un orden, el orden en esta naturaleza beneficia en el desempeño y en la inmediatez del desarrollo de análisis e investigaciones.

La importancia de las instalaciones de áreas de investigaciones al servicio y fin último de la actividad de los legisladores radica en el desempeño que evaluarán los propios diputados y las comisiones de dictamen, si estas necesitan ampliarse o disminuirse lo dictarán las necesidades propias de la actividad legislativa. En muchos congresos se amplían estas áreas en la medida en que se institucionalizan las actividades de investigación, la ampliación de las instalaciones de investigación parlamentaria llevan a considerar que una legislatura proyecta necesidades específicas de atención en base a los análisis temáticos.

El referencista y el redactor legislativo

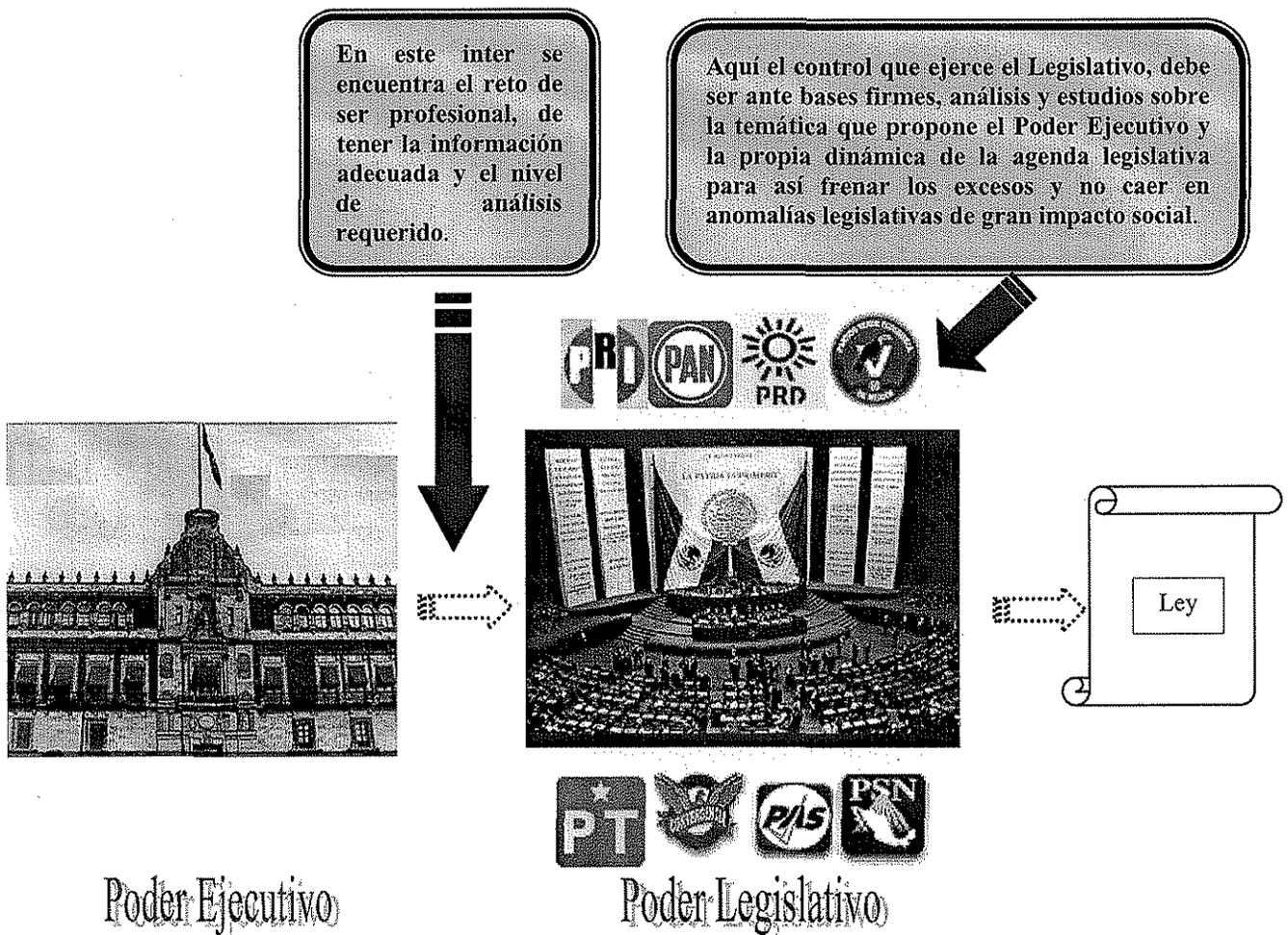
Como un elemento técnico dentro del proceso legislativo se encuentra la formación idónea del texto y la información que en forma especializada ayudaría al investigador a obtener del referencista. La técnica legislativa proporciona elementos exactos dentro de los puntos finales y de estructura para la presentación formal de la norma; tanto el referencista como el redactor legislativo son personal estrechamente ligado a los esfuerzos de un investigador parlamentario.

Un redactor parlamentario obtiene la información que ya con un mejor nivel de análisis le ha proporcionado el área de investigación especializada, y a su vez el área de investigación se provee de información con una previa selección de información por parte del referencista, logrando esencialmente ahorro considerable de tiempo, en todos estos vínculos existen procesos de sistematización de la información e intervienen elementos informáticos como bases de datos, archivos específicos, carpetas temáticas y enlaces a páginas Web donde se enlazan organismos educativos, gubernamentales, ONGS, etc., que se especializan con el tema dando un panorama más exacto a las necesidades del referencista, el área de investigación y por ende al redactor y a la propia norma.

Lo más importante en esta temática de vinculación laboral es que se permita la interacción de cuerpos especializados en esta materia, favorecer la implementación de relaciones ínterlaborales de esta naturaleza ayudan a eliminar las peripecias que legisladores enfrentan al no contar con personal dedicado a tareas de especialización y de carrera legislativa.

La problemática que se aborda aquí toma en cuenta el rezago legislativo⁸⁶ que cada legislatura saliente hereda, existe en la actividad legislativa este fenómeno, reflejo claro de la falta de disposición, tiempo y de estructuras de recursos humanos que faciliten por su profesionalismo y eficiencia resolver sobre tantas iniciativas presentadas al pleno: “El rezago legislativo aumenta debido a que tampoco ha habido acuerdo para aplicar la nueva Ley Orgánica y emprender la transformación y modernización de la viejas estructuras parlamentarias.”⁸⁷ Más aún la falta de experiencia en iniciar leyes por parte de los legisladores se considera disminuiría con la instauración amplia y bondadosa de servicios profesionalizados de investigación legislativa.

Proceso de integración de las necesidades de información



⁸⁶ Véase para mayor detalle del rezago legislativo heredado a la LVII Legislatura, el Anexo 1.

⁸⁷ Chávez, Víctor. *Legan a la próxima legislatura un rezago de 580 iniciativas*. El Financiero, México 2000.

Conclusiones

Podemos tener en cuenta, y de manera muy firme, que las condiciones en la cual se integra la agenda legislativa es el más claro ejemplo del ejercicio en el Congreso del México actual. Hoy podemos también afirmar que dado el papel fundamental que inicia de manera creciente el Poder Legislativo se enfrenta a múltiples ejercicios democráticos de naturaleza soberana, por ello existe el reto de aumentar en el interior de cada una de las cámaras sus fortalezas y transformar sus debilidades actuales en beneficio del fortalecimiento institucional, destacando el desempeño laboral en busca de un profesionalismo pleno que se vea reflejado en beneficios sociales

Otra tarea no menos relevante es la conformación de mejores esquemas que permitan ejercer las funciones legislativas de manera que estén a la altura del interés nacional, evitar que el Congreso sea guarida de intereses particulares por encima del interés general, en eso podemos estar de acuerdo, cada periodo legislativo en el Congreso debe ser mejor y más profesional contando con todas las herramientas funcionales necesarias.

Bibliografía

Documentos

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI*. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, septiembre de 2000.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México 1993, Fondo de Cultura Económica.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- León y Ramírez, Juan Carlos. *Consideraciones relativas al servicio civil en México*. Foros de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, (Ponencia presentada en México el 9 de marzo de 2001).
- Mora Donatto, Cecilia. *Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano*. México Julio del 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, documento de trabajo n° 6.
- Robinson, William; *El Papel que juega la información en una legislatura democrática*. “Cuadernos de Apoyo”, SIID/DG-09-99, México febrero de 1999, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Solís Fallas, Ottón. *Ética en el Poder Legislativo*. (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano. “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El servicio de carrera en México*. Foros de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, (Ponencia presentada en México el 9 de Marzo 9 de 2001).

Enciclopedias y Diccionarios

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LVII Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México 1997.

Internet

- Batiz, Bernardo. *Legislativo, Ejecutivo: su relación*. Página Web: <http://www.jornada.unam.mx/1999/sep99/990908/batiz.html>
- *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

- Mora Donatto, Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario*. Consultado en la página de intranet de la Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm>

Libros

- Aveledo, Ramón G. *El trabajo parlamentario. Apuntes para ciudadanos parlamentarios y aspirantes*. Caracas, Venezuela 1997, páginas 170 y 171.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México 1993, Fondo de Cultura Económica, páginas 15 y 16.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM. *El Poder Legislativo en la actualidad*. México 1994.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel. *El dictamen legislativo*. México 1998, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Dror, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*. México 1990, Fondo de Cultura Económica.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. *Por un gobierno con resultados*. México 1999, Fondo de Cultura Económica.
- Mora Donatto, Cecilia. *Principales procedimientos parlamentarios*. México 2000, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura.
- Olea, Franco y Sánchez del Carpio, Francisco. *Manual de técnicas de investigación documental para la enseñanza media*. México 1977, Esfinge.
- Paoli Bolio, José Francisco. *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. México 2000, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LVII Legislatura.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. México 1997, UNAM.
- Rodríguez, Ronny. *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999.

Periódicos

- Alcocer, Jorge. *Congreso bajo fuego*. Reforma, México 6 noviembre de 2001, página 14-A.
- Chávez, Víctor. *Legan a la próxima legislatura un rezago de 580 iniciativas*. El Financiero, México 2000.
- Jiménez, Sergio Javier. *Inaugura Fox Mesa para la Reforma del Estado*. El Universal, México 22 de agosto de 2000, página 8.
- Medina Medina, Javier. *El cabildeo y la nueva gobernabilidad*. El Economista, México 11 de septiembre de 2000, página 61.
- Morett Cuevas, Georgina y Graft, Gustavo. *Sin ideas precisas, inician los trabajos para la Reforma del Estado*. Milenio Diario, México 22 de agosto de 2000, página 10.

- Reynoso, Francisco. *Propone el PRI construir hotel en San Lázaro*. *El Economista*, México 2 enero de 2001, página 37.

Revistas

- Villanueva, Humberto Roque. *La transición real pasa por el Congreso*. En "Siempre", México 30 de Junio de 2000.

“Estos problemas –con títulos de: inflación, productividad, tecnología, empleo, estructura regional- no pueden ser ni asumidos ni reprimidos por medio de las formas políticas “oficiales”. El resultado de ello, digno de mención, es que se estén practicando y aceptando como insoslayables, cada vez con más naturalidad formas no-parlamentarias de representación, resolución de conflictos y adopción de decisiones.”

Claus Offe

Capítulo 3 Esfuerzos recientes en México de fortalecimiento legislativo y profesionalización, reconocimiento a las nuevas necesidades de un Poder Legislativo plural

A manera de fortalecer las apreciaciones empíricas y teóricas inicialmente planteadas en esta tesis y por considerarlo de gran importancia dentro de las nuevas acciones para elevar la función legislativa, se realiza una presentación detallada de acciones que se han llevado a cabo en el interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para fortalecer el quehacer legislativo en el contexto de orientar hacia la creación de estructuras internas en el ámbito organizacional, laboral, profesional y de perfeccionamiento legislativo.

3.1 Necesidades institucionales: Especialización de funciones y establecimiento de mejores estructuras de desempeño

Hoy en día sobresalen múltiples reflexiones sobre las necesidades que las instituciones tienen ante el panorama globalizador, se hace notoria la adecuación de múltiples estructuras para mantener un desarrollo institucional corresponsable con la sociedad que les vio surgir. Un elemento esencial en las instituciones públicas resulta ser aquel que permite instaurar mecanismos reales para el desempeño eficaz, al interior de ellas y a la par de las evoluciones sociales se genera la actualización de cada una de sus áreas, quienes no se preparan ante tal

ambiente de cambio llegan a perder la legitimidad y caen en excesos que mantienen un entorno desagradable para la sociedad en general.

En los sistemas presidenciales, las instituciones dedicadas a legislar tienen además, retos implícitos en su interior, no pueden estar ejerciendo sus funciones con recursos humanos, financieros y materiales obsoletos porque retardan, limitan o actúan de forma emergente, deben estar permanentemente rodeadas de un ambiente de eficiencia, para ello debe existir la visión ante todo de la *profesionalización*⁸⁸ en cada uno de sus elementos que le conforman. Se trata de reconocer y hacer esfuerzos para destacar la especialización del trabajo y así crear un entorno responsable que perfeccione cada una de las tareas que se tienen atribuidas por pequeñas o complicadas que sean: “La especialización y especificación de las profesiones se imbrica de tal forma que las interpelaciones laborales y las interacciones humanas juegan un papel importante para el desempeño y desarrollo cualitativo de los profesionales.”⁸⁹ Además de reconocer la importancia de ubicar en dónde atribuir el apoyo y beneficios de la profesionalización, esta se debe instaurar con elementos fuertes que permitan el desarrollo integral al interior y hacia el impacto social que por su naturaleza genera: “La profesionalización consiste en hacer posible una individualización de la práctica discursiva. Esto presupone, por encima de todo, rehuir las respuestas estandarizadas a las demandas de los contextos profesionales, especialmente en el ámbito de los servicios analítico simbólicos. Para que esto sea posible, no hay que ceder a la presión para la eficacia y la inmediatez de las respuestas, y situar la teoría y la práctica en una única dimensión estructural que haga posible una reelaboración de cada situación, que se distingue de las otras por los matices que las configuran.”⁹⁰

En este apartado, a manera de ejemplificar una tarea que inició en el año 2000 pero que no culminó en el establecimiento de un *Servicio Civil de Carrera* pretendido para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dónde se plantearon esquemas de profesionalización del servicio público para la labor legislativa, más adelante se muestran características de dicho proceso. Este esfuerzo en su inicio sólo consideró la evaluación e integración de personal de forma cerrada, es decir, hacia el interior de la institución, fue el primer obstáculo laboral dado que LVII Legislatura finalizaba y la entrante LVIII sintió no ser el espacio apropiado para dejar que les implementaran un servicio de carrera sin su visto bueno de operatividad, lo cual llevó a decaer su implementación. Estos esfuerzos llegaron a ser faltos de integralidad, profesionalizar áreas públicas es una tarea incluso de consensos y más en una institución con rasgos políticos de desempeño: “Profesionalizar el servicio supone, en principio, rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo

⁸⁸ “La profesionalización demanda como condición otro enfoque del perfeccionamiento que ofrezca oportunidades flexibles y estimulantes”, Abribe de Vollmer, María Inés. *Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar, y la profesionalización de los docentes*. Página Web: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie05a01.htm>

⁸⁹ Morales Alonso, Isaac. *La profesionalización del pedagogo en los albores del siglo XXI*. Página Web: http://www.e-h.uv.mx/Viviendo/Viviendo_1/rev9.htm

⁹⁰ Páges Santacana, Anna. *Profesionalización en entornos virtuales integrados*. Página Web: http://uoc.terra.es/art/uoc/0103006/pages_imp.html

catalogo funcional de la administración pública que ya no esté afincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad –palabra difícil, hasta ortográficamente- entre las tareas públicas y las aptitudes requeridas para su desempeño, un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana”.⁹¹

Ante los diferentes entornos sociopolíticos y conformación de fuerzas en la Cámara de Diputados del Congreso se iniciaron esfuerzos por conformar áreas técnicas que pudieran dar apoyo al trabajo legislativo. Unas de las áreas más sobresalientes dentro de la actividad de la Cámara de Diputados resulta ser la de fiscalización, por lo que la revisión de las finanzas y la cuenta pública, así como el fortalecimiento de la investigación legislativa y la estructuración de las normas han sido temas de consideración en el marco de la profesionalización de áreas laborales al servicio de la labor legislativa y de respaldo a las comisiones, legisladores y grupos parlamentarios.

La búsqueda de manera abierta para convocar a la sociedad interesada en ejercer actividades de desarrollo en investigación y trabajo legislativo, sobre las materias que le competen a los legisladores y a la agenda legislativa ha ocasionado una nueva forma de contratar e iniciar estructuras laborales con características profesionales específicas para atender la dinámica del quehacer legislativo. Ante esta inercia se combate la falta de áreas especializadas, conocimientos, al menos universitarios, que no eran exigibles anteriormente de forma clara.

Mucho se ha planteado cuáles son las estructuras laborales que permitan atender por un lado la correcta y eficiente creación de la norma, y a su vez la cuestión política que todo legislador⁹² representa ante su partido y su carrera, así como ante sus representados geográficamente hablando; lo que si es demasiado claro es que las estructuras laborales deben ser diferentes a legislaturas pasadas, hoy en día se afirma que el rezago legislativo es el principal índice de ineficiencia legislativa y contar con áreas especializadas por cada uno de los grandes temas de la actividad legislativa es necesario y urgente para poder eliminar características de lo que se conoce como “parálisis legislativa”:

*“Desde que comenzó la LVIII Legislatura, hace 14 meses, la Cámara de Diputados ha aprobado sólo 39 decretos de reformas legales y nuevas leyes, es decir que **ha desahogado apenas el 19 por ciento de las 204 iniciativas presentadas**. Esto significa que cada uno de los dictámenes avalados ha tenido un costo promedio de 75.5 millones de pesos, pues el país ha gastado hasta la fecha 2 mil 945 millones de pesos en estos diputados. En las 77 sesiones que ha habido en la Cámara hasta el 18 de octubre -tanto ordinarias, de Congreso general y solemnes-, se han consumido 414 horas en siete meses de trabajos en el pleno, lo*

⁹¹ Merino, Mauricio. *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*. Revista de Administración Pública-INAP, México 1996, páginas 15 y 16.

⁹² Mucho se ha planteado que el primer elemento y argumento de la profesionalización en la labor legislativa es la apertura a la reelección de los legisladores, aunque hay quienes atribuyen que sería perjudicial, no obstante que quienes asumen una visión positiva de la reelección argumentan sobre la necesidad de darle la oportunidad al electorado y al ciudadano de “llamar a cuentas” al representante a través de las urnas.

que equivale a menos de dos horas por día. En 14 meses, los legisladores han aprobado cinco dictámenes por mes en promedio, han subido a tribuna para recordar 52 efemérides sobre sucesos históricos o político-partidistas, lo que les ha valido críticas por registrar más efemérides que leyes aprobadas. Además, han avalado 6 viajes presidenciales, 33 entregas de condecoraciones, han dado 18 vistos buenos para que mexicanos trabajen en representaciones diplomáticas y han aprobado 66 puntos de acuerdo, entre ellos el que permitió al EZLN llegar a la tribuna en San Lázaro. Pero la ausencia de dictámenes ha provocado que se hagan desde la tribuna 41 "excitativas" (solicitudes) a las diversas comisiones para que agilicen sus trabajos. El rezago legislativo en el que está inmersa la Cámara ha sido tema de preocupación recurrente al interior de la Junta de Coordinación Política, cuyo presidente en turno, el panista Felipe Calderón, propuso limitar las sesiones en el pleno para que sólo se realizaran cuando haya dictámenes a discutir y así aprovechar mejor el tiempo para que las comisiones desahoguen las iniciativas pendientes. El presupuesto oficial para este año asciende a 2 mil 650.6 millones de pesos -220.9 millones promedio al mes, 2 mil 209 millones erogados hasta octubre- a lo que hay que sumar 736 millones correspondientes a los últimos cuatro meses del año pasado, por lo que en 14 meses lleva gastados 2 mil 945 millones. De esta forma, la Cámara de Diputados maneja anualmente más recursos que la Presidencia. Los diputados tienen una dieta mensual de 80 mil 160 pesos, que tras impuestos y cuotas a sus partidos queda en 57 mil pesos, más 15 mil para gestión ciudadana. Pero tienen prestaciones como pasajes aéreos nacionales a su lugar de origen cada fin de semana o apoyo para transporte terrestre; vales de comida, oficina con mobiliario, un televisor, servicio de cómputo, internet, línea telefónica y servicio de fax. En las 16 sesiones del actual periodo se han registrado mil 300 faltas de diputados, un promedio de 85 inasistencias por sesión, siendo la del 6 de septiembre la que marcó la mayor ausencia de legisladores con 165 Caros y tardados. El trabajo de los diputados de la LVIII Legislatura da de qué hablar. Cada uno de los 39 decretos de reformas legales y nuevas leyes aprobados ha costado 75.5 millones de pesos. Los 500 diputados han sesionado un total de 414 horas en siete meses, lo que da un total de 17 días. Ganan 57 mil pesos, después de impuestos, a los que se les suman 15 mil para gestión ciudadana, más otras prestaciones."⁹³

Dos vertientes pueden darnos una explicación de este rezago mencionado que ha sido parte del entorno del Poder Legislativo -la Cámara de Senadores no es ajena en este caso-, una puede ser la voluntad política y otra la falta de mecanismos reales que permitan mejorar la dinámica del trabajo, pero no cabe duda de que ha existido en ambas cámaras una falta de disposición por crear múltiples áreas que manifiesten esfuerzos de gran magnitud por crear personal calificado con bases profesionales de desempeño.

Se ha considerado aquí de forma reiterativa sobre las múltiples necesidades de las actuales instituciones representativas, que en nuestro país se ha estado optando lentamente por mejoras institucionales que permitan un mejor desempeño, que las limitaciones que la Cámara

⁹³ Reyes, Jorge e Hidalgo, Jorge Arturo. *Sufre el Congreso parálisis legislativa*. Reforma, México 22 de octubre de 2001, primera plana, página Web: http://www.reforma.com/parseo/printpage.asp?pagetoprint=..ed_impresa\notas\011022\portada\textos\rpor0000.htm&eimp=1

de Diputados ha tenido se deben a muchas circunstancias, pero las que más sobresalen responden a la falta de cambios que generaron “vicios” y durante muchos años se ha estado permitiendo la *inercia emergente* en el trabajo legislativo: “*La estructura básica de las instituciones representativas ha sido la misma en todas partes:*

- a) Se escoge a los gobernantes mediante elecciones;*
- b) Si bien los ciudadanos son libres para discutir, criticar y reclamar en todo momento, no pueden decirle al gobernante que hacer;*
- c) El gobierno se divide en órganos separados que pueden controlarse los unos a los otros, y se sujeta a una constitución que le limita el poder;*
- d) Los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas.”⁹⁴*

Lo anterior es de suma importancia para este apartado dado que se reafirma que las costumbres de las estructuras institucionales democráticas han permitido, como lo plantea Przeworski, autorizar y generar esquemas de vigilancia aunque no de mucho control dado que escogemos a los políticos pero no del todo las políticas, *estas instituciones autorizan a los representantes a gobernar, pero no confían en la virtud de los representantes para que se gobiernen bien, sino que incluyen varias providencias “verticales” y “horizontales” para ello.*

3.2 Primeros órganos especializados: Unidad de estudios, servicios de investigación y centros de estudio

Creación de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFPP)

La creación inicial en 1998 de una *Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas*⁹⁵ estableció una obligación de análisis e investigación, asignada a una nueva generación de funcionarios públicos en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con funciones específicas consideradas en un Acuerdo Parlamentario⁹⁶, este nuevo concepto ha sido un esfuerzo inicial para establecer áreas de estudios específicas, con responsabilidades directas con la actividad legislativa, en el artículo 2 de dicho acuerdo de creación se definen sus funciones:

⁹⁴ Przeworski, Adam. *Democracia y representación*. En “Metapolítica”, México 1999, vol. 3, n° 10, página 227.

⁹⁵ En la publicación del 3 de septiembre de 1999 del Diario Oficial de la Federación, con las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión se le denominó *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*.

⁹⁶ Aprobado el 7 de abril de 1998 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de abril de 1998.

Las funciones de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas serán las siguientes:

*I. Analizar los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y **presentar reporte a la misma sobre los resultados de dicho análisis;***

*II. **Analizar** el informe anual sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas, así como el contenido de éste al inicio del periodo presidencial y dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las comisiones con competencia en estos aspectos;*

*III. **Analizar** las iniciativas de presupuesto, ley de ingresos, leyes fiscales y los criterios de política económica que presente el Ejecutivo a la Cámara, así como el informe sobre tarifas al comercio exterior y, en general, sobre los aspectos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, que presente el mismo Ejecutivo. La Unidad recibirá las iniciativas mencionadas por conducto de las comisiones correspondientes de la Cámara;*

*IV. Elaborar **análisis, proyecciones y cálculos** que le sean requeridos por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; la Comisión de Hacienda y Crédito Público; y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, sobre el tema de finanzas públicas;*

*V. **Proporcionar** a las comisiones de la Cámara, a los grupos parlamentarios y a los diputados la información que requieran para el ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de finanzas públicas; esa información se presentará previo su procesamiento adecuado;*

*VI. **Recabar y organizar la información** de carácter económico, procedente de organismos públicos y privados, para hacer accesible la misma a la Cámara y a sus diversas comisiones y grupos parlamentarios;*

*VII. **Asesorar** a las comisiones de la Cámara de Diputados cuando éstas requieran información en materia económica de parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, conforme a lo prescrito en la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento para el Gobierno Interior, con el propósito de mejorar la calidad y cantidad de los datos para el desempeño de las funciones de los diputados;*

*VIII. **Solicitar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información** que estime necesaria, a través y con autorización expresa del pleno de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara;*

*IX. **Realizar estudios** sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas, abarcando los que por su naturaleza tengan relación con éstos, a petición de las comisiones de la Cámara o por iniciativa propia;*

*X. **Llevar el archivo** de las copias de los informes sobre finanzas y deuda públicas que envíe el Ejecutivo a la Cámara, así como de las copias de todos los documentos*

económicos que sean remitidos a esta última, y proporcionar al sistema de documentación e informática de la Cámara el acceso a dicho archivo, a través de los procedimientos técnicos adecuados; y

XI. Presentar a la consideración del Comité de Administración de la Cámara los requerimientos presupuestales para el desempeño de sus funciones.

Cabe destacar que en el dictamen presentado al pleno de la Cámara de Diputados el 3 de abril de 1998, en forma clara destaca una visión de las funciones a cumplir del CEFP [...] *la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados como órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas del país. La Unidad de Estudios de Finanzas Públicas formará parte de la estructura de servicios legislativos, técnicos y administrativos de la Cámara, y se encargará de preparar y proporcionar elementos para el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados.*

Creación del Servicio de Investigación y Análisis (SIA)

En la misma dinámica de contar con apoyos técnicos especializados, en conjunto con los servicios que presta el *Sistema Integral de Información y Documentación (SIID)*, dentro de los servicios bibliotecarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fue iniciada una figura con áreas de investigación especializadas proporcionando servicios de información, investigaciones y análisis.

El *Servicio de Investigación y Análisis (SIA)* tiene como objetivo proporcionar asistencia profesional y especializada a los diputados, comisiones o grupos parlamentarios mediante el suministro de información analítica, imparcial, objetiva y oportuna, en las materias de interés para su trabajo legislativo.

Al igual que en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas mediante un concurso de oposición abierto, realizado en junio de 1999, se lanzó una convocatoria a nivel nacional para ocupar 3 puestos de Investigador Parlamentario y 6 de Asistentes de Investigador Parlamentario. El proyecto de crear instancias formales de investigación consideró en ese momento la creación de tres divisiones de estudios: *División de Política Interior*; de *Política Social* y una de *Economía y Comercio*.

Hasta aquí se puede resaltar que desde empezó la falta de una mayoría absoluta por partido político alguno, se llegaron a manifestar con mayor realidad palpable las necesidades de áreas de apoyo técnico directamente relacionadas con el desarrollo de esquemas de investigación legislativa. Con lo anterior se destaca la tendencia a formalizar órganos

especializados que “realmente ayuden” a mejorar desde la configuración e iniciación y hasta la creación final de normas.

Creación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP)

En la misma visión de convocar a los mexicanos profesionistas con experiencia en actividades parlamentarias, con los perfiles idóneos e interesados a integrarse laboralmente en áreas especializadas al servicio de la actividad legislativa, se inició también una primera convocatoria⁹⁷ para ocupar 2 puestos de director de proyecto y 4 de investigador "A" para el *Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*.

La decisión anterior responde en gran medida a la visible necesidad de la instauración de mejores mecanismos en el trabajo parlamentario, no se trata de dar a entender que los legisladores no tengan en esencia el conocimiento necesario ni mucho menos desconocerles sus capacidades, se trata de mostrar la tendencia de parte de los legisladores en turno, de llegar a tener mejores alternativas internas de trabajo. Con la existencia de personal permanente y especializado en áreas estratégicas antes y después del proceso legislativo, siempre dispuesto a colaborar en cada una de las legislaturas de manera imparcial y eficiente, se pueden llegar a superar muchas situaciones que empeoran el desempeño legislativo como lo es principalmente el carácter político, nunca negado en actividades de un Congreso o Parlamento.

3.3 Un Poder Legislativo plural que genera debates sobre sus cambios estructurales

Se ha comentado en múltiples ocasiones que la falta de consensos ha sido con notoriedad por los intereses políticos que vislumbran repetidas veces el futuro de muchos legisladores lo que condiciona también para no llegar a dictaminar iniciativas o puntos de acuerdo que les permean posiciones políticas. También se ha llegado a manifestar por parte de organizaciones que representan sectores de la iniciativa privada, propuestas de reformas con la finalidad de llegar a reducir las curules en el Congreso porque piensan que es cuantitativamente perjudicial como se configura en la actualidad: “Nos parece excesivo el número de legisladores. Somos un país de 100 millones de habitantes. Tenemos 500 diputados y 128 senadores. Ya de entrada andamos mal. Yo creo que tantos legisladores complican la discusión hacia adentro.”⁹⁸

⁹⁷ Para mayor conocimiento consúltese la publicación de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del 18 de octubre de 2001, o en la página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

⁹⁸ De la Torre, Hugo, Hidalgo, Jorge Arturo. *Proponen reducir la Cámara Baja*. Reforma, México 23 de octubre de 2001, página Web: http://www.reforma.com/paseo/printpage.asp?pagetoprint=..led_impresa\notas\011023\portada\textos\rpor0003.htm&eimp=1

Por su parte, legisladores responden a estos cuestionamientos y periodistas resaltan las valoraciones que hacen legisladores sobre estas opiniones que involucran el tema de la denominada parálisis legislativa en la Cámara de Diputados: "Debemos reconocer que el trabajo legislativo sigue dejando qué desear, y es una paradoja, porque habemos diputados que estamos trabajando muy intensamente, jornadas muy largas con recursos políticos agotadores y, sin embargo, el juicio que se hace sobre la Cámara es uniforme negativamente [...] no se puede calificar al Congreso sólo por la producción de leyes, pues éstas son sólo "la punta del iceberg" que perciben los ciudadanos, pero están soportadas por un "inmenso trabajo" previo en comisiones."⁹⁹

Se ha señalado aquí de las múltiples necesidades del Congreso, grupos parlamentarios y diputados en particular han hecho esfuerzos por mejorar los mecanismos del trabajo legislativo, se han presentados diversas iniciativas para reformar tanto la Ley Orgánica como el Reglamento del Congreso, los congresos modernos cuentan con adecuaciones a sus estructuras administrativas, financieras y legislativas, tanto para los ámbitos laborales en general como para fortalecerse y dejar a un lado ambigüedades que entorpecen el desarrollo institucional; y un país con instituciones débiles con certeza se dirige a crisis de gobernabilidad con un ejercicio político autoritario.

⁹⁹ De la Torre, Hugo, Hidalgo, Jorge Arturo. *Proponen reducir la Cámara Baja*. Reforma, México 23 de octubre de 2001, página Web: http://www.reforma.com/parseo/printpage.asp?pagetoprint=..\ed_impresa\notas\011023\portada\textos\rpor0003.htm&eimp=1

Iniciativas recientes sobre la organización del Congreso de la Unión

A) Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 70, 71, 72 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado César Augusto Santiago Ramírez, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del martes 2 de octubre de 2001¹⁰⁰

Exposición de motivos: [...] El Reglamento para el Gobierno Interior todavía en vigor, de manera supletoria, es un instrumento normativo que ha servido con eficacia; pero que en la nueva realidad política y legislativa del país, tiene que ser superado. La nueva realidad de la competencia política en el país y la composición *sui generis*, de cada legislatura, obligan a crear una modalidad normativa, que de hecho, ya ha sido constituida a través de los llamados acuerdos parlamentarios. Sin embargo, dado que los acuerdos parlamentarios no tratan exhaustivamente los detalles de la operación cotidiana del trabajo de la Cámara, con frecuencia se tiene que acudir a las normas parlamentarias del Reglamento para el Gobierno Interior, todavía vigente, lo que motiva frecuentes debates y hasta contradicciones en el desarrollo cotidiano de las sesiones camarales. [...] ha llegado el momento de evitar la referencia constitucional al "Reglamento", como instrumento normativo de los debates camarales y dejarlo exclusivamente a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que podrá, en su propia normatividad, permitir que la conducción de los procedimientos internos de la Cámara puedan ser susceptibles de ser normados por los llamados acuerdos parlamentarios que han probado tener posibilidades reales de responder a las características propias de cada legislatura.

B) Con Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Alfredo Hernández Raigosa, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del martes 2 de octubre de 2001¹⁰¹

Exposición de motivos: Los ordenamientos que rigen el funcionamiento del Congreso, guardan una relación directa con la agilidad, eficacia, prontitud y oportunidad con que se cumplen las altas atribuciones que tiene encomendadas el Poder Legislativo; por lo que su actualización y modernización son un imperativo de estos tiempos. En ese sentido, lo que se denomina Reforma del Estado, mucho tiene que ver con pasos concretos en la transformación del funcionamiento de los poderes de la Unión. Funcionamiento que tiene que ser distinto y mejor a lo que sucedió en tiempos pretéritos, a riesgo de que los cambios no se consoliden en el tejido institucional. La realidad actual del Congreso, no es la misma de la que prevaleció durante prácticamente todo el siglo XX, donde se conjugaron circunstancias que caracterizan en gran medida a las legislaturas de entonces, en oficinas al servicio del Ejecutivo federal en turno, quien entonces era el gran legislador, por lo que iniciaba prácticamente todas las iniciativas de ley, hasta la conclusión del trámite correspondiente. Esta realidad de franco cuestionamiento democrático, comenzó a cambiar a fuerza de la presión de la sociedad y de los partidos políticos, apenas en el último tercio de ese centenio. Con la incorporación de las fuerzas de oposición al Congreso, por un lado se fueron abriendo para siempre las estructuras del debate de los grandes problemas nacionales y por el otro se presentó

¹⁰⁰ Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del 3 de octubre de 2001, LVIII Legislatura, consultado en la página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

¹⁰¹ Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del 3 de octubre de 2001, LVIII Legislatura, consultado en la página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

casi a la par un fenómeno que resulta sintomático: el crecimiento de un abominable rezago compuesto por iniciativas, donde ni siquiera hay dictamen que las deseche y sin embargo no son discutidas por los diputados y senadores. Obvia decir que la gran mayoría de esas iniciativas "congeladas", corresponden a los legisladores de fuerzas políticas distintas a la que detentaba entonces el poder y a las del Ejecutivo, éstas últimas incluso prácticamente nunca engrosaron dicho archivo. Ahora las cosas son diferentes, pero no muy diferentes. Definitivamente, no hemos llegado a puerto en éste y en otros temas, que interesan una profunda transformación del Estado mexicano. [...] **La inacción, sólo es reflejo de lo viejo y anacrónico de un sistema político no democrático, por lo que debemos desterrarla y empezar a idear mecanismos para eliminar el lastre de la "congeladora", que se utiliza para no tener que definirse ante las propuestas que se hacen.** [...] En lo que va de esta legislatura, se han presentado alrededor de 164 iniciativas de decreto, de las cuales la gran mayoría no ha sido objeto de dictamen, estamos a podemos empezar si hacemos reformas a nuestros ordenamientos que permitan ir avanzando en ese camino. Las iniciativas presentadas en esta legislatura, se refieren a temas como la Reforma del Estado, desarrollo social, justicia, combate a la inseguridad, etc. Todos ellos temas de primera importancia, que sin embargo y aún con las excitativas que se han hecho, siguen sin resolverse. Por ello, planteamos un esquema que abata el rezago y permita hacer efectivo el primer derecho que tenemos como legisladores, esto es que se discutan las iniciativas de decreto que presentamos ante el pleno. Planteamos por eso, dar un plazo de 30 días para dictaminar en el sentido que sea cualquier iniciativa de decreto y que cuando transcurra el mismo y no se haya emitido el dictamen, se enliste la iniciativa en los términos en que fue presentada, en la primera sesión inmediata posterior al cumplimiento del plazo, para su discusión, modificación, aprobación o rechazo por parte del pleno. Obligamos con ello a evaluar las iniciativas por lo que plantean y no someterlas a vaivenes de condicionamiento político. Quizá resulta para algunos más cómodos en algunos temas no definirse, sin embargo eso significa incumplir con nuestra encomienda y estoy seguro que de aprobarse esta reforma resultaría que nos encontremos con que somos capaces de tener más acuerdos de lo que actualmente imaginamos.

C) Iniciativa de Ley del Congreso de la Unión, presentada por el diputado Ricardo García Cervantes, en la sesión de la Comisión Permanente del Miércoles 22 de agosto de 2001 ¹⁰²

Exposición de motivos: [...] Para encontrar mejores posibilidades de acción de los legisladores, es que **se hace necesaria la revisión y reforma integral de su marco jurídico interno, para adecuarlo a las nuevas condiciones y otorgarle la flexibilidad que le permitirá responder a los cambios que, de manera predecible, habrán de ocurrir en el futuro, respetando las diferencias que entre ellos existen por su origen partidista, pero buscando que el diálogo, el debate y la toma de decisiones, se realicen con un marco legal y reglamentario, que propicie la eficacia y facilite la capacidad de dar respuesta oportuna a los retos que el H. Congreso de la Unión y cada una de sus Cámaras, habrán de enfrentar en lo inmediato y en el mediano plazo.** [...] Es evidente que la actual integración de las cámaras del Congreso, es un factor de aliento para la construcción de acuerdos basados en el consenso más amplio posible, pero esta integración no puede asumirse como permanente. No está descartado que en futuras elecciones constitucionales, la ciudadanía decida otorgar la mayoría absoluta, en una o las dos cámaras, a un partido y en consecuencia, a un grupo parlamentario. [...] Para resolver las explicables tensiones entre un funcionariado, que requiere y demanda autonomía de gestión para el cumplimiento de sus responsabilidades y los legisladores que reclaman para sí la autoridad en la conducción de los aspectos operativos de la administración, las finanzas, la tesorería, los servicios parlamentarios y la comunicación social, entre otros, **se propone la creación de consejos que integrados por los legisladores junto con los presidentes de las ambas cámaras, que puedan orientar y evaluar las**

¹⁰² Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del 29 de agosto de 2001, LVIII Legislatura, consultado en la página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

políticas, programas y acciones a efecto de, velar y garantizar la objetividad, imparcialidad, legalidad y eficacia en el desempeño de las funciones y prestación de los servicios encomendados al funcionariado. El nombramiento de los mandos medios y superiores, de un funcionariado profesional al que deben de demandárseles una permanente e invariable actitud de servicio institucional, riñe con la práctica de designación, o la obstrucción de la misma a partir de criterios partidistas o de intereses parciales. Por ello, se mantiene en la iniciativa, la necesidad del nombramiento de los altos funcionarios de las cámaras, ya sea por el Pleno o por la Mesa Directiva y por el lapso de una legislatura completa, con posibilidad de reelección, pero siempre acompañados, orientados y supervisados por consejos de legisladores demandantes de la objetividad, de la imparcialidad e institucionalidad que se requiere para una convivencia democrática y para la conservación de la unidad en la diversidad. [...] se proponen la creación de consejos integrados por legisladores responsables de participar en la supervisión y evaluación de las políticas, programas y acciones, a cargo de las secretarías de Servicios Parlamentarios, de Administración y Finanzas, de la Tesorería, y de Comunicación Social, a efecto de que junto con los presidentes de las cámaras, sean los legisladores quienes velen y garanticen la objetividad, imparcialidad, legalidad y eficacia en el desempeño de las funciones y prestación de los servicios encomendados al funcionariado profesional.

D) Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Juan Manuel Carreras López, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la sesión del martes 10 de abril de 2001.¹⁰³

Exposición de motivos: [...] en razón de la siempre variante práctica parlamentaria, hemos observado la necesidad de que el ordenamiento interno que rige la actividad del Congreso de la Unión sea adecuada en diversas disposiciones que conciernen a los órganos técnico-administrativos de la Cámara de Diputados, a fin de agilizar y proporcionar claridad a los servicios que requiere en estas materias el órgano colegiado. [...] Las experiencias obtenidas a partir de la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica el 3 de septiembre de 1999, determinan la conveniencia de una reestructuración y reorganización de las unidades técnicas y administrativas que apoyan y auxilian a la Cámara de Diputados en el desarrollo de sus funciones. La iniciativa está orientada por el propósito de generar las condiciones propicias para la debida integración y organización de las estructuras de apoyo técnico y administrativo de la Cámara de Diputados, para que se alleguen oportuna y eficientemente de elementos necesarios para la toma de decisiones y se pueda avanzar en los asuntos acumulados desde que se inició la presente Legislatura. [...] se prevé la creación de comités de la Cámara de Diputados para responsabilizarse de la programación, normatividad y supervisión de los centros de estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho y de Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Se pretende que con la participación de estos comités se proporcione el impulso y motivación necesarios para que estos importantes centros de desarrollo del conocimiento parlamentario generen los productos y resultados previstos por el legislador de 1999, en esta materia y sean los propios diputados quienes les fijen sus alcances, metas, recursos y programas. [...] se aprovecha la oportunidad para hacer una serie de precisiones y adecuaciones de las áreas de servicios y apoyos técnicos con el fin de propiciar una distribución de labores más racional y el evitar duplicidades e interferencias; de manera particular se menciona la necesidad de coordinación que debe existir entre el Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que en los términos del numeral 2 del artículo 40 de la propia Ley Orgánica realiza actividades específicas de estudio y dictamen, las cuales son de la

¹⁰³ Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del 11 de abril de 2001, consultado en la página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

mayor importancia para el desarrollo de las tareas legislativas. **De aprobarse las reformas que se proponen, quedarían sin vigor diversas disposiciones del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, ordenamiento que sin duda requerirá una minuciosa revisión para su posterior adecuación. La cada día más compleja función legislativa requiere con la mayor urgencia de contar con estructuras de apoyo técnico y unidades auxiliares administrativas que le faciliten su tarea.**

Sobre los cambios recientes efectuados, sobresalen los esfuerzos en el Marco Jurídico de la Cámara de Diputados, principalmente en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión así como del aprobado y falto de ejecución del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

3.4 Esfuerzos en el año 2000 y 2001, capacitación y evaluaciones del personal para profesionalizar a la institución

Mucho de lo que sustentan algunas de las hipótesis en este trabajo esta relacionado con los esfuerzos realizados que fortalecen nuestra convicción de que el quehacer legislativo necesita de mayores y mejores instrumentos para llevar acabo un eficiente desempeño del ejercicio legislativo. El haber iniciado una evaluación y capacitación a través de cursos propedéuticos para las diferentes especialidades de recursos humanos en el interior de la Cámara de Diputados en el año 2000, representó el inicio por crear un servicio de carrera, así como un primer esfuerzo por enfrentar la nueva dinámica de trabajo y papel real que iniciaba el Poder Legislativo Federal.

A iniciativa propia de los trabajadores de la Cámara de Diputados existió una etapa de registro para la capacitación y posterior evaluación, asimismo una evaluación curricular previa para asignar el tipo de capacitación para los aspirantes al servicio de carrera y poder distinguir entre su participación en la capacitación para sólo aplicar el *examen de capacitación parlamentaria* o también el *examen práctico de investigación y técnica legislativa*, este último correspondía a una capacitación prácticamente para quienes se hayan desempeñado y tengan conocimientos en puestos en tareas técnico-jurídicas de carácter parlamentario como secretarios técnicos, asesores de comisiones, quienes brindaran servicios técnicos parlamentarios a las sesiones y a la Mesa Directiva, de igual manera aquellas áreas involucradas con el trabajo de investigación, análisis, estudio y dictamen.

A continuación se muestran las estructuras temáticas de los cursos propedéuticos con el propósito de entender un poco la mecánica de aprendizaje-enseñanza que se propuso para elevar la calidad de conocimiento en las áreas laborales y así obtener un panorama de la calidad de los recursos humanos con los que se contaba; la estructura consideró módulos y temas:

**“Cursos propedéuticos, 1^{er} proceso de capacitación a funcionarios de
la Cámara de Diputados**

Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Servicio de carrera
Curso propedéutico

Modulo I
Tomo I
Junio-julio de 2000

Contenido¹⁰⁴

1. Objetivo general
2. Objetivos específicos
3. Contenido temático
4. Actividad de aprendizaje
5. Introducción
6. Antología de textos
7. Bibliografía básica
8. Bibliografía complementaria

Objetivo general:

Desarrollar en los participantes una comprensión común de la organización y funciones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de su Cámara de Diputados en particular, que sea útil para su desempeño como funcionarios de los cuerpos del servicio de carrera

Objetivos específicos:

1. Explicar la función del Poder Legislativo Federal en el contexto de la Reforma de Estado, forma de gobierno y sistema político mexicanos.
2. Explicar la integración de las cámaras que forman el Congreso General conforme al principio de representación y sistema electoral regulados por la Constitución Política.
3. Determinar la naturaleza, funciones y composición de la Comisión Permanente.
4. Determinar la situación jurídico constitucional de los legisladores y su función.
5. Aplicar las normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento internos de la Cámara de Diputados a la solución de casos hipotéticos.
6. Desarrollar la interpretación de las normas legales y estatutarias que regulan el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

¹⁰⁴ Cada uno de los módulos contó con una estructura idéntica de su contenido (objetivo general, objetivos específicos, etc.), mas no con textos similares, es decir, se contó con lecturas acorde a los objetivos generales del módulo atendiendo temas específicos.

Módulo I
Tomo II

Objetivo general:

Conocer la organización y el funcionamiento de los órganos técnicos y administrativos de la Cámara de Diputados, los procesos que integran el Servicio de Carrera e identificar las responsabilidades de los servidores públicos que laboran en ella.

Objetivos específicos:

1. Conocer la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados, identificar las secretarías, áreas de servicios y órganos técnicos y los servicios que prestan cada uno, así como conocer los elementos que integran los manuales de organización y de procedimientos en la Cámara.
2. Conocer y explicar los procesos básicos que comprende el Servicio de Carrera en la Cámara, los órganos directivos y técnicos responsables del servicio y los instrumentos normativos y administrativos bajo los cuales opera el Servicio de Carrera.
3. Identificar la normatividad en materia de responsabilidades de los servidores públicos en la Cámara de Diputados y su relación con el Servicio de Carrera.

Módulo II
Tomo I

Objetivo general:

Proporcionar a los participantes los elementos necesarios que les permitan comprender la importancia de la administración pública a partir tanto de los conceptos que integran la disciplina, como de las prácticas y modelos desarrollados en las organizaciones; con la finalidad de que al término del curso consideren el papel de la administración estratégica en el proceso de cambio del aparato público.

Objetivos específicos:

1. Analizar el marco de la organización y de la administración, por medio de los conceptos y enfoques fundamentales, así como la complejidad creciente de las organizaciones.
2. Comprender el desarrollo del pensamiento administrativo desde sus inicios en la práctica; a través de los conocimientos y aportaciones de otras disciplinas en la integración de la teoría de la organización y de la administración; hasta los enfoques modernos, sistemas y gerencia pública.
3. Explorar la labor administrativa por medio de las funciones básicas de la administración, así como de los roles, habilidades y comportamiento de los servidores públicos.
4. Identificar procesos de cambio en las organizaciones públicas nacionales en relación a los casos de modelos de otros países para tipificar situaciones específicas.
5. Explicar los factores culturales que inciden en la calidad de los productos y servicios que presta la administración pública frente a la demanda de una sociedad civil que exige a los

servidores públicos, rindan cuentas de los recursos públicos ejercidos bajo su responsabilidad.

Módulo III
Tomo I

Objetivo general:

Desarrollar en los participantes las habilidades para interpretar y aplicar, en casos concretos, las disposiciones constitucionales y legales relativas a la competencia y atribuciones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sus cámaras y su Comisión Permanente.

Objetivos específicos:

1. Formular la interpretación de las atribuciones del Congreso, sus cámaras y su Comisión Permanente.
2. Determinar, para los casos concretos que se planteen, la competencia del Congreso de la Unión conforme a los sistemas de distribución de competencias establecidos en la Constitución, formulando en su caso una clasificación de las atribuciones conforme a la función del Congreso, sus cámaras y su Comisión Permanente.

Módulo III
Tomo II
Los procesos legislativos

Objetivo general:

Desarrollar en los participantes las habilidades necesarias para interpretar y aplicar, a casos concretos, las normas, acuerdos y prácticas parlamentarias que regulan los procesos legislativos que lleva a cabo el Congreso General, sus cámaras y su Comisión Permanente.

Objetivos específicos:

1. Desarrollar la explicación del concepto proceso legislativo conforme a los principios del derecho parlamentario.
2. Explicar los principios que rigen todo proceso parlamentario y su regulación concreta en el derecho parlamentario mexicano.
3. Determinar las fuentes jurídicas del proceso parlamentario mexicano.
4. Formular una clasificación de los procesos parlamentarios federales.
5. Desarrollar la interpretación de las normas jurídicas y prácticas parlamentarias que regulan los distintos procesos parlamentarios federales
6. Aplicar a los casos concretos que se le formule las normas del proceso parlamentario federal.

Módulo III
Tomo III
Investigación y técnica legislativa

Objetivo general:

Desarrollar en los participantes las habilidades para llevar a cabo investigación parlamentaria y funciones de apoyo para formular iniciativas de ley o decreto, proposiciones o dictámenes.

Objetivos específicos:

1. Desarrollar la reflexión jurídica conforme a la estructura y lógica de la norma.
2. Formular un proyecto de investigación legislativa que tenga como propósito la elaboración de una iniciativa de ley o decreto.
3. Conforme a las reglas de la técnica legislativa formular un proyecto de dictamen legislativo.”¹⁰⁵

El curso y examen de administración legislativa fue realizado el 12 de agosto de 2000, mientras el curso y examen de investigación y técnica legislativa el 19 de agosto de 2000.

Resultados e impactos del proceso de capacitación y evaluación

En este punto resulta importante comentar que aún con haber evaluado al personal que participó y de haber entregado las evaluaciones en la cual participó en esta última la Universidad Autónoma Metropolitana, hasta ahí quedó este proceso de capacitación y evaluación con fines de instauración de un *servicio de carrera*, la LVIII Legislatura optó por mantener en espera el proceso y hasta la actualidad no se ha procedido a instalar algo parecido, sin embargo lo importante aquí es que existe el antecedente que marcó en forma trascendental la necesidad de contar con mejores recursos humanos en las diferentes áreas del trabajo legislativo, tema que fortalece nuestras hipótesis.

Tanto el proceso de capacitación como el de evaluación, dieron una muestra de que la capacitación de cuadros y el marco de la profesionalización es una tarea pendiente por realizar en forma permanente en las instituciones legislativas, en todas y cada una de ellas, tanto en las legislaturas locales como en la federal esta presente esta necesidad, dejar de hacerlo muestra cada vez con una cruda realidad de la falta de cultura de la función pública profesionalizada y, de seguir así, los costos sociales pueden ser muy altos.

¹⁰⁵ La estructura planteada que se muestra, fue consultada en los diversos tomos que los aspirantes recibieron para integrarse a este 1er proceso de capacitación del servicio de carrera.

Retos hacia la instauración de nuevas bases laborales.

Como prioridad, existe para muchas instituciones públicas la visión de actuar conforme se dan los cambios sociales, económicos y políticos, la institución representativa encargada especialmente en legislar tiene un papel central al respecto y debe atender sin menoscabo de la sociedad, desde su interior, ¿cómo responder ante ello? Su transformación, desde luego implica tener personal profesionalizado para contrarrestar las nuevas épocas de cambios: “Todos los países están haciendo un gran esfuerzo por cambiar. En la actualidad se asiste a un período de turbulencias y de cambios drásticos a nivel planetario, que están dando lugar al surgimiento de una nueva época, caracterizada por la incertidumbre sobre el futuro: cambian las demandas de la sociedad y de las personas, cambia la situación internacional, se proponen nuevas reglas del juego, cambia el rol de los agentes permanentes y surgen nuevos actores sociales.”¹⁰⁶

Conclusiones

Una vez relatados los esfuerzos sobre los cambios que involucran el perfeccionamiento en el desempeño de la labor legislativa, podemos concluir comentando en este capítulo dos asuntos relevantes:

Primero, en la medida que se exijan mejores perfiles laborales, adecuados éstos a las necesidades específicas de las instituciones públicas, de manera creciente se tendrá una mejor visión y respuesta del desempeño político y administrativo del país, y en consecuencia una acción responsable en el interior de la institución y del propio servidor público.

Segundo, hay cambios de forma y de fondo realizables en las instituciones, las que valen la pena son aquellas permanentes que involucran en esencia el fortalecimiento institucional.

¹⁰⁶ Abrile de Vollmer, María Inés. *Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar, y a la profesionalización de los docentes*. Página Web: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie05a01.htm>

Bibliografía

Internet

- Abrile de Vollmer, María Inés. *Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar, y a la profesionalización de los docentes*. Página Web: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie05a01.htm>
- De la Torre, Hugo, Hidalgo, Jorge Arturo. *Proponen reducir la Cámara Baja*. Reforma, México 23 de octubre de 2001, página Web: http://www.reforma.com/parseo/printpage.asp?pagetoprint=..\ed_impresa\notas\011023\por_tada\textos\rpor0003.htm&eimp=1
- *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Consultada en la página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>
- Morales Alonso, Isaac. *La profesionalización del pedagogo en los albores del siglo XXI*. Página Web: http://www.e-h.uv.mx/Viviendo/Viviendo_1/rev9.htm
- Páges Santacana, Anna. *Profesionalización en entornos virtuales integrados*. Página Web: http://uoc.terra.es/art/uoc/0103006/pages_imp.html
- Reyes, Jorge, Hidalgo, Jorge Arturo. *Sufre el Congreso parálisis legislativa*. Reforma, México 22 de octubre de 2001, primera plana, página Web: http://www.reforma.com/parseo/printpage.asp?pagetoprint=..\ed_impresa\notas\011022\por_tada\textos\rpor0000.htm&eimp=1

Revistas

- Merino, Mauricio. *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*. Revista de Administración Pública-INAP, México 1996, páginas 15 y 16.
- Przeworski, Adam. *Democracia y representación*. En "Metapolítica", México 1999, vol. 3, n° 10.

“Es natural pensar que el intercambio de ideas favorece a las naciones más desarrolladas tecnológicamente, como Japón, Alemania y Estados Unidos. Pero las soluciones no se basan solamente en la tecnología; en realidad, dependen sobre todo de las habilidades humanas. En otras palabras de cómo las personas hacen las cosas.”

Roderic Ai Camp

Capítulo 4 Propuesta de una coordinación de asesoría e investigación legislativa: Desarrollo de un servicio profesionalizado

El propósito en este capítulo es manifestar la importancia que tiene la existencia de amplios centros especializados en asesoría, análisis e investigación legislativa, en las democracias desarrolladas es imprescindible la especialización del servidor público; la profesionalización es un instrumento que cuenta con esquemas que se adaptan a necesidades institucionales específicas, por ello se realiza un planteamiento con base en otros esquemas aquí señalados, fortaleciéndolos y sustentándolos con experiencias similares. De manera concreta se presentan apreciaciones que señalan características estructurales necesarias de mejorar en la Cámara de Diputados del Congreso Federal mexicano.

Tarde o temprano, el propio desempeño actual y futuro del Congreso habrá de establecer consenso en las condiciones para que lo señalado en los anteriores capítulos y en éste, seguramente sea adaptado a una realidad casi enfrente de nosotros y a la vuelta de las próximas legislaturas.

4.1 Nuevas estructuras laborales legislativas, reto de profesionalización

De los muchos retos que enfrenta el Poder Legislativo mexicano, llama la atención el análisis prospectivo que se puede hacer de él, si ya no es el mismo, su forma de proceder evidentemente tampoco lo será, sus nuevas integraciones al interior que se avecinan en cada legislatura exigirán contar con mejores elementos para desarrollar con profesionalismo sus obligaciones otorgadas por los electores. Más claro aún esta la urgente adecuación y necesidad

de emparejarse a la realidad político social, después de la sumisión que le obligó a múltiples retrasos y: “La falta de atención detallada a esta institución se justificó quizá en el pasado. Pero ahora nos resulta urgente estudiar a fondo al Congreso mexicano, frente al escenario ya no lejano al fin, de su auténtico fortalecimiento.”¹⁰⁷ Dicho fortalecimiento sin duda alguna y porque aquí se ha manifestado, necesita la atención, esfuerzo, participación y argumentación crítica constructiva de todos los sectores de la nación.

Luego entonces, el nuevo actuar del Poder Legislativo requiere de antemano otro tipo de legisladores, no sumisos, más participativos y responsables, con mentalidad desarrolladora de resultados basados en argumentos legislativos que pueden ser estructurados con la ayuda de personal especializado. Este personal debe ser considerado a través de planes de desarrollo institucional.

Una de las herramientas más útiles con las que se cuenta para realizar un primer análisis de la situación en la que se encuentra una institución sea pública o privada, ha sido la implementación de una planeación estratégica¹⁰⁸, llegando a proporcionar al final de su implementación una serie de elementos importantes a valorar para la satisfacción de las necesidades actuales y a futuro. En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resulta esencial contar con una planeación que adopte el perfeccionamiento y ampliación de áreas que son consideradas estratégicas. La actividad legislativa contiene muchas facetas, el proceso legislativo por ejemplo, lleva a su vez un conjunto de necesidades que en su parte esencial toma en cuenta niveles de análisis, y para ello se necesita tener la información exacta, la más relevante y la más adecuada; si en alguna ocasión se logra tener vacíos informativos dentro del estudio o análisis de una iniciativa o inclusive en algún punto de acuerdo seguramente se tendrá una visión más inclinada en un interés político dando un gran retroceso en el compromiso legislativo, llegando a estar por abajo del interés social.

Tanto en el sector público como en el privado se tiene en cuenta la importancia de tener una planeación que permita evaluar las fuerzas y debilidades para encontrar cuáles son las áreas a perfeccionar, suprimir, desarrollar o crear. Con una demanda de ejercicio legislativo que exige el análisis de múltiples y variadas reformas legislativas, se debe contar con apoyos técnicos especializados que permitan refuerzos teóricos y prácticos, aunque también exista el inseparable carácter político del legislador, puede ser determinante el respaldo técnico que le proporcione un cuerpo especializado y profesional de estudiosos de las temáticas que en su momento estén en análisis y desarrollo.

¹⁰⁷ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996, página 213.

¹⁰⁸ “... la Planeación estratégica no es por sí misma una varita mágica que sea capaz de solucionar de igual forma todos los problemas de las empresas. Hay algunas consideraciones que es preciso hacer. Una de ellas, quizá la más importante, es que la PE necesita liderazgo para poder concebirse e implantarse; por otro lado, requiere recursos financieros para instaurarse y quizás la consideración más relevante es que la PE no es una medida de desesperación, esto es, no sirve para sacar de una crisis repentina a una empresa en particular; tampoco la PE elimina los riesgos, pues es claro que solo los identifica, define cursos de acción con el menor riesgo posible, reduciendo la incertidumbre sin tampoco eliminarla,” Molina García, Cuauhtémoc. *La planeación estratégica*. Página Web: http://cmg-uv.tripod.com/PLANEACIONESTRATEGICA.htm#_ftnref1

Objetivos de la planeación estratégica ¹⁰⁹

1. Diseñar el futuro que desea la empresa e identificar el medio o la forma para lograrlo.
2. Identificar y evaluar las fortalezas y las debilidades de la organización.
3. Identificar y evaluar las oportunidades y las amenazas que el entorno le plantea a una organización en el corto, mediano y largo plazos.
4. Crear y mantener una estructura de organización que sea capaz de soportar un sistema de toma de decisiones oportuno y eficiente.
5. Crear y mantener la competitividad de la empresa.
6. Estar en condiciones de aprovechar las mejores oportunidades de negocios.

De los 500 legisladores federales se puede tomar en cuenta que el personal de apoyo es más de consideraciones específicamente políticas y no de una evaluación de su trabajo, basándose en un perfil educativo adecuado y acompañado de experiencia laboral y calidad de desempeño; aunque para algunos la planeación estratégica representa además una visión a futuro de la organización, también incluye tomar en cuenta la implementación adecuada y directa a las tomas de decisiones y esta favorecería evaluar parte de la problemática actual que sufren los legisladores al no contar con personal de apoyo adecuado, para empezar a lograr esto, es necesario reconocer la importancia de que: “[...] la Planeación Estratégica Aplicada es el proceso mediante el cual los miembros-guía de una organización prevén el futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para lograrlo, por lo que nos plantean de que tal condición no se está ejerciendo en las organizaciones contemporáneas, debido a que tales procesos de planeación se han conceptualizado e implementado deficientemente, impactando muy poco en la toma de decisiones.”¹¹⁰ Se puede considerar que en una institución pública tan relevante como lo es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el reto es aún mayor, dado que se enfrentan situaciones ligadas a intereses políticos y se deben atender diversos procedimientos para analizar las fortalezas y las debilidades para de ahí tener una primera evaluación e iniciar más procedimientos, por lo que se deben establecer una serie de consideraciones pertinentes que permitan un análisis real.

A continuación, con la idea de tener una mayor apreciación del objetivo central en este capítulo, se presenta el proceso formal de la planeación con sus 9 pasos relatados a manera de tener claridad en cuanto a la labor legislativa, después de cada paso se introduce un “recuadro que comenta la apreciación hacia el caso legislativo”.

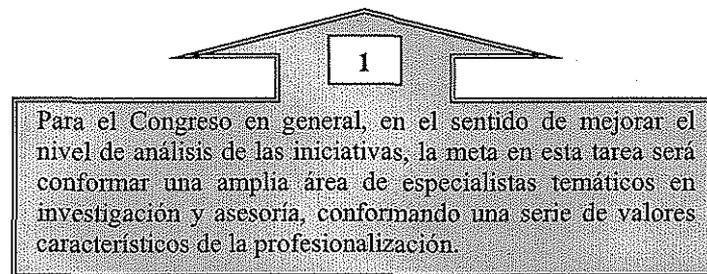
¹⁰⁹ Molina García, Cuauhtémoc. *La planeación estratégica*. Página Web: http://cmg-uy.tripod.com/PLANEACIONESTRATEGICA.htm#_ftnref1

¹¹⁰ Goodstein, Leonard D., Nolan, Timothy M., Pfeiffer, J. William. *Planeación Estratégica Aplicada, una guía completa*. Bogotá febrero 2001, Mc Graw-Hill Interamericana, página Web: <http://gerenciaycambio.americas.tripod.com/gerenciaycambioorganizacional/id8.html>

El proceso formal de la Planeación¹¹¹

Paso 1: Formulación de Metas

La formulación de las metas implica comprender la misión de la organización y después establecer metas que la traduzcan a términos concretos. Dado que las metas seleccionadas se llevarán gran cantidad de los recursos de la organización y gobernarán muchas de sus actividades, este primer paso es clave. Sin embargo, muchos administradores dudan -o fracasan- al llevarlo a cabo. Los valores que tengan los administradores influirán en el tipo de metas que estos seleccionen. Estos valores pueden ser sociales o éticos, o implicar asuntos prácticos, tales como el tamaño que a los administradores les gustaría que tuviera su organización, el tipo de producto o servicio que a ellos les gustaría producir, o proporcionar o simplemente la manera en que ellos prefieren operar. Peters y Wateman, Pascale y otros, al igual que otros investigadores llegaron a la conclusión de que varias compañías excelentemente administradas son "orientadas por sus valores" -es decir, que los valores organizacionales realmente guían las acciones de muchos administradores. El fundador o alguno de los primeros dirigentes que impulsaron los valores de la organización generalmente juegan un papel importante en la creación de dichos valores.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

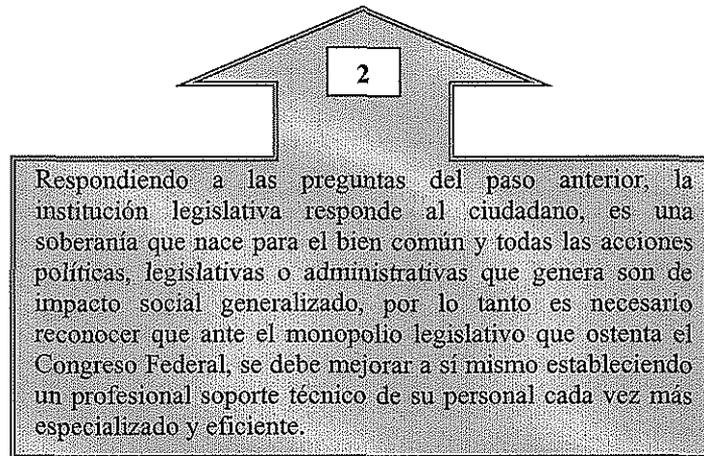
Paso 2: Identificación de los actuales objetivos y estrategia

Una vez definida la misión de la organización y traducida a objetivos concretos, los administradores están listos para iniciar la siguiente etapa del proceso. Los pasos 2 a 6 son la base para decidir lo que es preciso hacer en forma diferente a fin de alcanzar los objetivos. El primer paso de la serie consiste en identificar los objetivos actuales de la organización y su estrategia. Algunas veces la misión y objetivos recién definidos se parecerán mucho a aquellos en que se funda la presente estrategia. Pero otras veces el proceso de formulación de estrategias provoca un cambio substancial en ellos; esto sucede principalmente cuando la organización no ha estado logrando los objetivos clave o más importantes. Es posible que los objetivos y estrategias actuales estén bien definidos y se comuniquen claramente a través de toda la organización. Esta óptima situación suele acompañarse de una previa planeación estratégica formal o una formulación informal, pero explícita, por parte de un fuerte líder de la organización. Con demasiada frecuencia el paso 2 revela que no hay una estrategia explícita; los administradores deben entonces deducir de sus acciones ordinarias lo que la alta dirección esta tratando de lograr. Los

¹¹¹ Educación asistida con el Web. Página Web: http://www.ens.cetys.mx/venezia/lae2/tema02_e.html

administradores de empresas pequeñas y organizaciones no lucrativas enfrentan a menudo esa situación, porque rara vez cuentan con planes estratégicos formales.

Para determinar la estrategia actual de su organización, muchos administradores se formulan preguntas como las siguientes: ¿cuál es nuestro negocio y cuál debería ser?; ¿quiénes son nuestros clientes y quiénes deberían ser?; ¿hacia dónde nos dirigimos?; ¿cuáles son las principales ventajas competitivas que tenemos?; ¿en qué áreas de competencia sobresalimos?



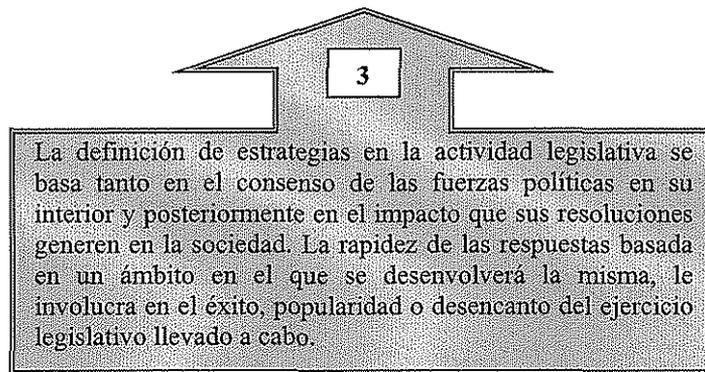
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Paso 3: Análisis ambiental

El conocimiento de las metas de la organización y de su estrategia actual dan un marco de referencia para definir qué aspectos del ambiente ejercerán la mayor influencia en la capacidad de alcanzar sus objetivos. La finalidad del análisis ambiental consiste en descubrir las formas en que los cambios de los ambientes económico, tecnológico, sociocultural y político/legal de una organización la afectarán indirectamente y las formas en que influirán en ella los competidores, proveedores, clientes, organismos gubernamentales y otros factores. Por ejemplo, un fabricante de estantes de acero advertirá quizá que el mercado habitual de su producto se ha contraído en una recesión. No obstante, un análisis cuidadoso mostrará que, aunque los clientes industriales adquieren menos estantes, los consumidores seguramente compran más pues los estantes de acero cuestan menos que los de madera. En respuesta a tal situación, es posible que la compañía haga su línea de productos más atractivos para el uso doméstico, y de ese modo superara la recesión. En este paso de la planeación, es importante preparar una lista de sólo aquellos factores que se juzgue que son realmente decisivos. No hay una lista que incluya todos los que pueden ser potencialmente relevantes, pero un esfuerzo serio ayuda a la planeación. Entre las fuentes útiles de información se cuentan los clientes y proveedores, las publicaciones especializadas y las exhibiciones de la industria y las reuniones técnicas.

La clave de un buen análisis ambiental destinado a la formulación de estrategias es la detección temprana de cambios. El descubrimiento tardío de ellos a menudo hace más vulnerable la empresa ante los competidores. Aunque las proyecciones rara vez proyectan

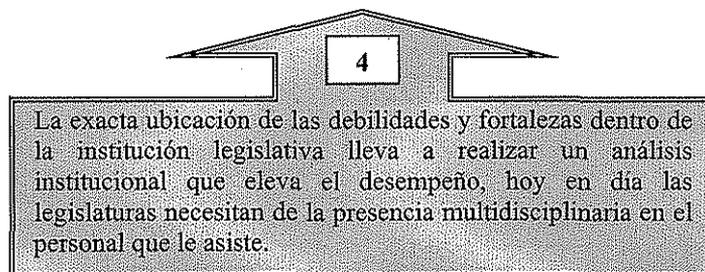
con absoluta precisión, el análisis ambiental ayuda a la organización a ajustarse a los cambios en el ambiente de acción indirecta y a anticipar e influir en la actividad dentro del ambiente de acción directa. La anticipación estratégica de las reacciones de los grupos de interés, ante la puesta en práctica de una estrategia, ha ido alcanzando mayor importancia. Es una táctica que puede ser muy sutil. Por ejemplo, Ian C. MacMillan ha señalado que una empresa pospuso el lanzamiento de un nuevo producto hasta que el gerente de mercadotecnia de su principal competidor emprendió un largo viaje de negocios y de vacaciones. La compañía estableció una posición dominante en el mercado, mientras que su competidor se hallaba paralizado pues el sustituto del gerente ausente tardó tiempo en afrontar este nuevo riesgo y cuando actuó ya era demasiado tarde. Este ejemplo ilustra el valor de la obtención sistemática de información sobre la competencia, una técnica que es poco utilizada en las empresas.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

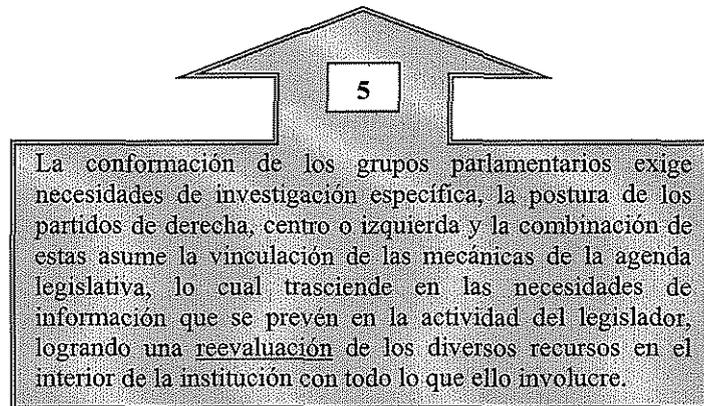
Paso 4: Análisis de recursos

Las metas y estrategias actuales de la organización también proporcionan un marco de referencia para analizar sus recursos. Este análisis es necesario para determinar sus ventajas y desventajas competitivas. Unas y otras se refieren a las fortalezas y debilidades de la organización frente a sus competidores actuales y futuros. La pregunta que hay que formular no es: "¿qué cosa estamos haciendo bien o mal?", sino más bien: "¿Qué estamos haciendo mejor o peor que los demás?" Si todas las universidades de un área imparten una excelente enseñanza, la universidad X no obtendrá una ventaja competitiva en captar a sus estudiantes porque sus profesores proporcionan buena enseñanza. En cambio, si ofrece una enseñanza buena pero no excelente y si las otras no imparten bien las clases, tendrá entonces una ventaja competitiva en esta dimensión. Más aún, la fortaleza relativa depende asimismo de lo que una organización esté tratando de realizar. Una gran fuerza de ventas tendrá poca o nula utilidad para una empresa que planea canalizar sus operaciones hacia la venta por correo directo.



Paso 5: Identificación de oportunidades estratégicas y riesgos

La identificación de la estrategia, el análisis del ambiente y el análisis de los recursos de la organización (pasos 2, 3 y 4) se combinan en el quinto paso: descubrir las oportunidades disponibles para la organización y las amenazas que enfrenta. Unas y otros pueden surgir de multitud de factores: los terrenos comprados para actividades agrícolas por una gran corporación pueden alcanzar un precio tan alto que podría hacer pensar en construir o adquirir, en su lugar, una división de construcción de viviendas. En este caso, el cambio en las condiciones del mercado ofrece una nueva oportunidad. En la década de los 60, las organizaciones cuyo éxito se debía a la habilidad en el diseño y fabricación de complejos productos electromecánicos, tales como las cajas registradoras, se dieron cuenta de que los adelantos en la tecnología electrónica habían hecho rápidamente obsoletas sus técnicas y planta. En este caso, los cambios tecnológicos representaban una amenaza muy clara. Pero las empresas que pudieron avanzar a ritmo acelerado con la nueva tecnología tuvieron oportunidad de hacerlo. Así pues, el mismo ambiente que planteaba un peligro para algunas organizaciones ofrecía oportunidades para otras.



Paso 6: Determinación del grado de cambio estratégico requerido

Después de analizar los recursos y el ambiente, los resultados de la estrategia actual pueden ser proyectados. Cuánto más tiempo tenga la estrategia de haber sido establecida y cuanto más estable sea el ambiente, más fácil será efectuar esta proyección. A continuación los administradores pueden decidir si modifican o no la estrategia o su realización. Tal decisión debería basarse en el hecho de que puedan identificarse las brechas del desempeño. Una brecha del desempeño es la diferencia entre los objetivos establecidos en el proceso de formulación de metas y los probables resultados que se lograr si continúa la estrategia actual. Las brechas de desempeño pueden resultar de elegir objetivos mas difíciles o del hecho de que el desempeño pasado no haya respondido a las expectativas debido a las reacciones eficaces de los compeditores, a los cambios en el ambiente, a la pérdida de recursos que contribuyen al fracaso de la empresa para implantar debidamente la estrategia o bien porque la estrategia no haya sido bien diseñada.

6

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este paso podemos considerar que entre mayor sea la rapidez con la que se actúe en la profesionalización del total del personal al servicio de los legisladores, mayores serán las observaciones que permitan identificar cuáles son las faltas y desviaciones del ejercicio público que perjudican el perfecto desempeño legislativo, en el interior de las instituciones legislativas es benéfica la existencia de la autoevaluación para subsanar las deficiencias en tiempo y forma considerando siempre las ventajas del momento.

Paso 7: Toma de decisiones estratégicas

Si un cambio de estrategia parece necesario para cerrar la brecha del desempeño, el siguiente paso requiere identificar, evaluar y seleccionar enfoques estratégicos opcionales. Puesto que el proceso de la toma de decisiones se explicará a detalle más adelante en este curso, aquí nuestra exposición hará énfasis en aquellos aspectos que conciernen a las opciones estratégicas.

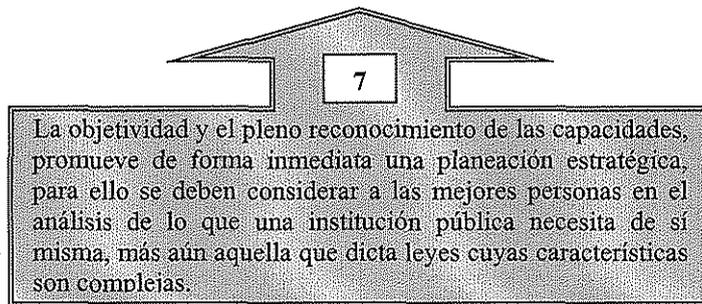
IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS. En un caso dado, probablemente existan varias opciones para cerrar una brecha del desempeño. Puede entrarse a nuevos mercados; los productos clave pueden ser rediseñados para mejorar la calidad o reducir el costo; se pueden emprender nuevas inversiones o se pueden terminar las existentes. Si solo hace falta un cambio menor en la estrategia actual, las opciones lógicas pueden ser pocas. Por ejemplo, si se ha detectado que un rezago en la introducción de un producto nuevo es la causa principal de la disminución en ventas, tal vez la solución obvia consista en implantar un programa tendiente a mejorar del desempeño del departamento de investigación y desarrollo. Pero si se requiere un cambio importante en el enfoque estratégico, habrá que identificar más opciones y más tarde se necesitará mayor cuidado para evitar combinar opciones incompatibles en un nuevo enfoque estratégico.

EVALUACIÓN DE OPCIONES ESTRATÉGICAS. Richard P. Rumelt ha descrito cuatro criterios para evaluar las opciones estratégicas:

- 1) La estrategia y sus partes componentes deben tener metas, políticas y objetivos congruentes;
- 2) Debe centrar los recursos y esfuerzos en los aspectos críticos descubiertos durante el proceso de formulación de estrategias y debe distinguirlos de los aspectos sin importancia;
- 3) Debe ocuparse de sus problemas susceptibles de solución, teniendo en cuenta los recursos y capacidades de la organización; y
- 4) Por último, la estrategia debe ser capaz de producir los resultados que se esperan (esto es, deberá ser promisorio de trabajo real). Al evaluar las opciones también es importante concentrarse en un producto o servicio particular y en aquellos competidores que son rivales directos al ofrecerlos. Una estrategia que no aporte o explote una ventaja particular de la organización sobre sus rivales, deberá ser rechazada.

SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS. Al elegir entre las posibilidades disponibles, los administradores deberán seleccionar las que mejor respondan a las

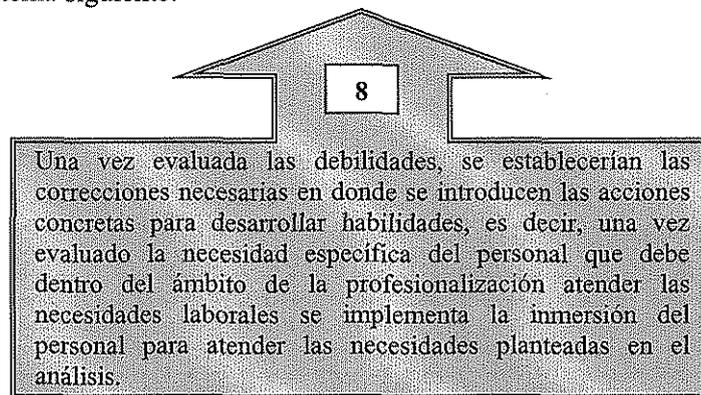
capacidades de su organización. Los buenos planes estratégicos se basan en las fortalezas actuales de la organización. Las nuevas capacidades pueden conseguirse sólo a través de invertir en recursos humanos, en equipo o en ambas cosas y, además, no pueden obtenerse rápidamente. Por tanto, rara vez conviene emprender un plan estratégico que requiera recursos o capacidades que sean débiles o que no existan. Por lo contrario, deberían explotarse al máximo las fortalezas reconocidas de la empresa.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Paso 8: Puesta en práctica de las estrategias

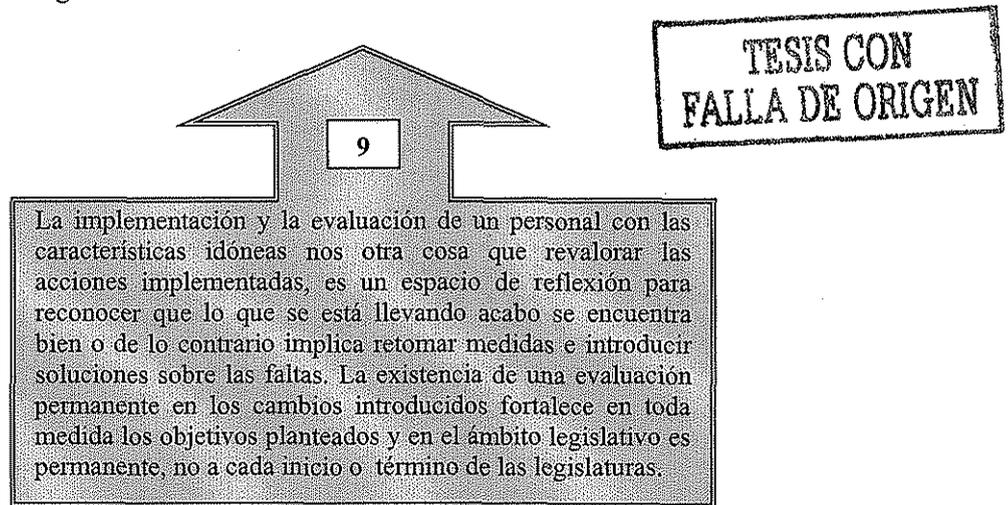
Una vez determinada la estrategia, es preciso incorporarla a las operaciones diarias de la organización. Ni siquiera la estrategia más sofisticada y creativa la beneficiará, a menos que se ponga en práctica. Sin importar si la estrategia se registra en un plan estratégico formal, detallado, debe ser traducida a planes operativos apropiados. Este proceso será abordado en el tema siguiente.



Paso 9: Medición y control del progreso

A medida que va realizándose la introducción del plan, los administradores deberán comparar el progreso con el plan estratégico en etapas periódicas o decisivas. Los contralores a menudo desempeñan un papel importante en el diseño de sistemas de control estratégico (nombre con el que generalmente se conoce este proceso). He aquí las dos preguntas más importantes del control estratégico:

- 1) ¿Está efectuándose la estrategia tal como fue planeada?
- 2) ¿Están lográndose los resultados deseados?



Ahora bien, tenemos ubicados los objetivos y pasos de la planeación estratégica y tenemos ciertas fortalezas y debilidades en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Surgen las preguntas ¿cómo adecuar los objetivos a una institución pública? ¿cómo interpretar estos pasos en un Congreso de nuevas facetas y dinámicas de trabajo exigidas por la sociedad en su conjunto? Se opta por considerar la necesidad de involucrar a los propios diputados, coordinadores parlamentarios y dirigentes de los partidos políticos representados, en coordinación con los funcionarios de mandos superiores en estas tareas, si esto no sucede, el problema es más serio aún.

4.2 Características que moldean el servicio profesional propuesto

Para atender las especificidades del trabajo legislativo, es necesario destacar aquellas características que cubren las necesidades inmediatas de información para el trabajo legislativo, esto en respuesta a la escasez de recursos humanos técnicos especializados de esta índole en especial. Si se fortalece al trabajo legislativo con determinadas áreas de investigación y asesoría, se crea una nueva cultura en el proceso legislativo en el cual se instauraría con certeza una etapa de mejor análisis y estudio y esto crea un fortalecimiento institucional.

Muchos legisladores ya consideran como una realidad la instauración completa y pronta de estos órganos de apoyo a la par de otros servicios. Esto significa por un lado que se incrementa la respuesta que la sociedad espera de sus representantes, se prevé la necesidad sobre todo del incremento del conocimiento en temas legislativos, al respecto, un senador ha

comentado sobre la necesidad de al menos en el Senado de la República dentro de pocos años de: “Un organismo institucional, que no se guíe por intereses individuales o partidistas, absolutamente confiable, respetado, preparado, capacitado, que brinde a los legisladores la investigación, la información, el análisis, la discusión, de todos los temas de la amplísima agenda nacional. Creo que ya hay conciencia en los legisladores, en los partidos políticos, de esta vital tarea.”¹¹² En este sentido, independientemente del desarrollo que aún se está dando en la Cámara contraparte del Senado, se prevé que se necesita en el ámbito de profesionalizar áreas de investigación ciertas características específicas para contratar personal. Muchas veces se argumenta por parte de especialistas que la manera en que se ha venido contratando mayoritariamente durante muchas décadas en el sector público ha sido una epidemia difícil de erradicar; pero al fin y al cabo posible, y cuando se está convencido de que se puede lograr, es porque se basan en argumentos de evaluación de las necesidades de la institución y las aportaciones de conocimiento y experiencia que pueden dar los aspirantes.

El trabajo legislativo en cuanto a la generación de necesidades de información tiene tres principales fuentes generadoras que dan la especificidad temática, tipo y características metodológicas para instrumentar los trabajos de asesoría e investigación que se requieren y que incluirían desde un simple reporte, elementos teóricos para elaboración de discursos y ponencias hasta una investigación detallada:

- ☞ La que generan las necesidades de trabajo en comisiones ordinarias, especiales y de investigación (dictámenes, discusiones, análisis legislativos, etc.)
- ☞ La necesidad de participación en foros, talleres, mesas de trabajo, coloquios, conferencias, etc.
- ☞ La respuesta a grupos representativos de los sectores sociales, económicos y políticos que se manifiestan (sólo en el ámbito de la tarea legislativa), así como la que genera la necesidad de participación en el pleno de la asamblea

No se puede dejar de comentar aquí algo muy importante: la tarea de un funcionario que se dedica a la investigación y asesoría no le exenta de la posibilidad de tener *caídas* en su objetividad, orientadas por exigencias de los legisladores, para ello se deben de considerar formas y procesos de trabajo que una coordinación tratará de evitar a través de un reglamento o manual de procedimientos que señale las mecánicas para el inicio, desarrollo y término de una asesoría e investigación en el ámbito profesional aquí planteado.

Las asesorías e investigaciones girarían en torno a vertientes importantes, es decir, el inicio de estas labores estarían básicamente enmarcadas en los siguientes ámbitos:

¹¹² Rodríguez, Esteban David. *IILSEN, sin credibilidad*. El Universal, México 30 de diciembre de 2001, página A9.

**Ciclo inicial de investigaciones y asesorías legislativas
(Demanda)**



4.3 Requisitos, perfiles, capacitación, evaluación y permanencia de su personal

Este apartado es de suma importancia, la problemática actual en el Poder Legislativo mucho es a causa de la falta de un estricto cumplimiento de perfiles idóneos, capacitación permanente, desarrollo y certeza laboral. Hoy en día se manifiestan tendencias de competencias entre empresas que se dedican a rescatar y perfeccionar perfiles, pero ¿por qué no instituciones públicas de gran relevancia nacional hacen lo mismo para su desarrollo al interior?, he ahí un reto más ligado a este proyecto planteado.

Con la actual imagen generada se ponen de manifiesto muchas características a debate con cierto análisis de la realidad en el ejercicio institucional del Poder Legislativo mexicano, que hace considerar como necesaria la implementación de mayores requisitos constitucionales y sobre todo en la carrera partidista para ser legislador que va desde el registro como aspirante a candidaturas promoviendo responsabilidad, ética y compromiso. Al respecto se ha señalado:

“El sector empresarial presentó ocho propuestas para poner al día al Congreso de la Unión y mejorar el trabajo del Poder Legislativo [...]

[...]

exigieron ampliar los periodos de discusión en el Congreso, imponer exámenes de conocimiento básico para los aspirantes a diputados y senadores, establecer mecanismos para rendición de cuentas y reducir el número de legisladores, entre otras demandas.

[...] destacó la conveniencia de profesionalizar al Poder Legislativo, establecer mecanismos de mayor transparencia y rendición de cuentas, reducir el número de congresistas y ampliar los periodos de discusión, además de permitir la reelección de diputados y senadores.

[...] instaurar cursos de capacitación y exámenes obligatorios para los candidatos a legisladores.

“La reingeniería podría estar reorientada a cuestionar la forma en que los legisladores llegan al Congreso; en cuestionar la representatividad; la capacitación que tienen y el proceso de votación”, declaró.

Actualmente, [...] muchos legisladores empiezan a conocer los reglamentos legislativos hasta que ganan las elecciones. Sin embargo, lo ideal es que los partidos políticos ofrecieran capacitación previa para eficientar los resultados en el Congreso de la Unión.

"Hay que preguntarnos cuál sería la fotografía de un Congreso de vanguardia. Seguramente muchos de los elementos que tendría ese Congreso no existen en el país. Por eso habría que modernizarlo, ya que México está cambiando y entrando a la modernidad y ese sería el reto", opinó.

Las propuestas:

- 1.-Rendición de cuentas.
- 2.-Reducción del número de legisladores.
- 3.-Profesionalización del Poder Legislativo.
- 4.-Reelección de diputados y senadores.
- 5.-Transparencia y negociación abierta con la sociedad.
- 6.-Ampliación de los periodos de discusión en el Congreso.
- 7.-Capacitación obligatoria para los diputados desde los partidos políticos.
- 8.- Evaluación de los conocimientos de candidatos a legisladores.¹¹³

Con lo anterior, una vez más se muestran elementos que configuran la necesidad de estructuras laborales que aquí hemos planteado para así: "permitir que la democracia decida quién deba representarnos, pero que cuente con los apoyos técnicos necesarios, porque en el aspecto de la democracia se puede argumentar no importa quienes lleguen si cuentan en la institución con las herramientas, instalaciones y apoyos óptimos para desempeñar el trabajo delegado por la ciudadanía".¹¹³

Pero los equipos de apoyo o de *staff* para el servicio público en nuestro país están aún en calidad de "esfuerzos", dado que no existe una formalidad de la capacitación, formación y evaluación en la función pública atribuyendo responsabilidades a quien la desempeña, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo enfrentan esta problemática, sin embargo el atraso en este último es más notorio, como consecuencia de la falta de disponibilidad de autoridades administrativas y políticas: "un Legislativo sin *staff* de apoyo técnico está condenado a la postración frente a la presencia brumadora de las burocracias ejecutivas. Es cierto que en distintos grados, y dependiendo de si el sistema es presidencial o parlamentario, y de si el sistema de partidos es multipartidista, bipartidista o de partido dominante, todas las legislaturas delegan atribuciones a los poderes ejecutivos".¹¹⁴

Implementar el ingreso por concurso abierto manifiesta lo sano que es mantener una constante en cuanto a la evaluación del desempeño, medirlo a través de diferentes mecanismos que permitan al legislador, a las comisiones y a la sociedad entender si se está respondiendo a las expectativas institucionales: "La evaluación del desempeño profesional, por su parte,

¹¹³ De la Torre, Hugo. *Propone IP mejoras al trabajo legislativo*. Reforma, México 14 de enero de 2002, página Web: <http://www.reforma.com/economiafinanzas/articulo/159674/>

¹¹⁴ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996, página 205.

tendría que llevarse a cabo mediante dos fórmulas complementarias: de un lado, la que estaría dirigida hacia cada uno de los servidores públicos de manera periódica, a fin de ofrecerles la oportunidad de permanecer o de ascender en la carrera administrativa como consecuencia de su propio esfuerzo cotidiano, y de los conocimientos acumulados tanto por la experiencia como por la capacitación y la actualización profesional permanentes. Pero de otro lado, la evaluación tendría que ligarse también a los resultados efectivamente obtenidos por el servidor público profesional. Es decir, tendrían que diseñarse los mecanismos propicios para asegurar que la calificación de cada uno de los funcionarios de la carrera administrativa no dependa solamente del juicio parcial de sus jefes, ni de comisiones aparentemente neutrales encargadas de realizar las evaluaciones y los exámenes periódicos de permanencia y ascenso para los servidores públicos, sino de la sociedad que recibe los beneficios –o los padece– administrados por cada uno de los funcionarios.¹¹⁵ Con lo anterior se confirma que llegar a ocupar un cargo – en el ámbito de la profesionalización– es además adquirir compromisos de permanente desarrollo integral que involucra persona, trabajo e institución.

“Tras varios intentos en los últimos 20 años, el Poder Legislativo mexicano no ha conseguido consolidar un cuerpo de investigación legislativa profesional, apartidista y permanente, que fortalezca y acelere la argumentación de dictámenes e iniciativas para, de una vez por todas, liquidar el rezago legislativo y aumentar la calidad del debate y del producto parlamentario. Según indagaciones de EL UNIVERSAL, en las instancias institucionales de investigación parlamentaria del Congreso mexicano, los investigadores calificados académica y legalmente no llegan a 60, en tanto que los asesores “IBM” o “carga -portafolios”, es decir, el cuerpo técnico no calificado, era de 245, en 1999, tan sólo en San Lázaro.

En diciembre de 2000, el cuerpo técnico no calificado asesores, investigadores, secretarios técnicos estaba compuesto por 529 integrantes, heredados de la LVII Legislatura, según un documento de la Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos de la actual legislatura.

Según dicho informe, tras un costoso proceso de capacitación y selección quedaron 53 miembros de carrera calificados legalmente, los cuales no encontraron un destino cierto. Mientras, las estructuras institucionales de investigación parlamentaria requieren de más personal calificado, tienen escaso presupuesto y mayores solicitudes de asesoría de parte de los legisladores.

En el Senado está el Sistema de Investigación Legislativa (IILSEN), en tanto que en la Cámara de Diputados son dos las instancias de investigación y asesoría: el Servicio de Investigación y Análisis (SIA) y los Centros de Estudios (de finanzas públicas, de derecho e investigaciones parlamentarias, y sociales y de opinión pública).”¹¹⁶

¹¹⁵ Merino, Mauricio. *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*. Revista de Administración Pública-INAP, México 1996, páginas 16 y 17.

¹¹⁶ Rodríguez, Esteban David. *Agenda legislativa, urge consolidar equipo de investigación*, El Universal, México 29 de diciembre de 2001, página Web: http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web_historico

A continuación se muestran las apreciaciones de este autor sobre la mecánica de contratación de los equipos que se integrarían a las unidades de estudio aquí planteadas:

- ⌘ El personal que conforme áreas profesionales de apoyo técnico, de asesoría e investigación aquí propuesto, debe ser considerado apto a través de una **Convocatoria Pública** donde mexicanos *concurseren* y con base en su experiencia, dedicación, conocimientos y desempeño, sean candidatos a ocupar los puestos¹¹⁷
- ⌘ Realizar un examen de conocimientos generales de:
 - El quehacer y estructura de órganos legislativos
 - Investigación y técnica legislativa
- ⌘ Presentar una evaluación:
 - Psicométrica, y
 - Curricular

aprobatorias

Al haber obtenido calificaciones aprobatorias y si el aspirante desea continuar en el proceso de selección se procederá a:

¹¹⁷ Para eliminar la “designación y patronazgo”, (vicio que ha lastimado mucho la calidad de los recursos humanos en las instituciones públicas), los extranjeros se considerarían sólo como especialistas que pudieran previo análisis curricular, participar dando capacitación y/o talleres sobre experiencia legislativa de los países que ya han desarrollado estas mecánicas de profesionalización legislativa.

- ⌘ Presentar un examen práctico de dominio de informática parlamentaria, redes, creación y mantenimiento de banco de datos, redacción, ortografía, manejo de fuentes de información, metodologías de trabajo, rutas críticas de la investigación, etc.
- ⌘ Presentar un examen del manejo de otras lenguas extranjeras adicionales a la materna

NOBIS PRAE

- ⌘ Presentación a una entrevista sobre los intereses que le asisten a formar parte del cuerpo de asesores e investigadores
- ⌘ Presentación de una entrevista que considere principalmente cuanto conocimiento y dominio se tiene de diversas acciones y situaciones de trabajo características en la demanda del quehacer legislativo, (aspectos de la asesoría e investigación relacionadas con situaciones diversas en reuniones de trabajo, etc.)
- ⌘ Presentar conocimientos de acciones de respuesta sobre la mecánica de trabajo “bajo presión” (característica inevitable del quehacer legislativo)

HOOR PRAE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cada una de las etapas de evaluación tendrá entre sus características a evaluar la suma de puntos que partirían de un rango de 10 a 100 puntos, los cuales se asignaría a través de un tabulador previamente establecido, entre más puntos acumulados, será mayor la posibilidad de la integración a estos servicios.¹¹⁸

Resulta luego la interrogante de quiénes serán los que llevarían a cabo la evaluación mencionada, se proponen dos mecanismos que pudiesen establecer un éxito en tan importante esfuerzo por la objetividad de la evaluación:

- ☞ La intervención de una empresa legalmente establecida y altamente reconocida por su responsabilidad y profesionalismo, y cuya dedicación realmente considere altos estándares de reclutamiento de personal especializado
- ☞ Intervención de un equipo conformado por investigadores, especialistas de diferentes universidades, institutos, órganos de investigación etc., todos ellos con una alta responsabilidad ética y desarrollo intelectual y académico vanguardista

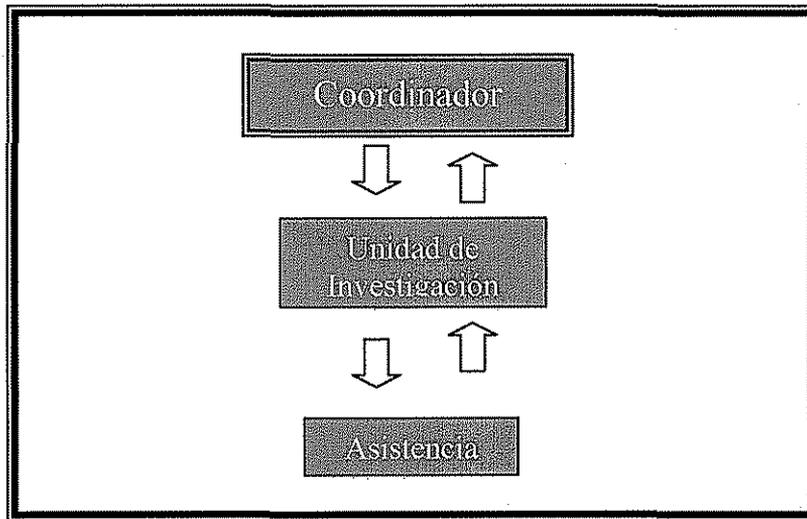
Es innegable que debe evaluarse el desempeño de quienes se integren a este servicio, la capacitación moderada y necesaria, evaluación constante, tanto de instituciones académicas especializadas como la propia que generarían los resultados laborales en los legisladores, es esencial. Si los legisladores demuestran satisfacción del desempeño debido a la trascendencia y aceptación social de los trabajos desarrollados, en general, todo lo que se realice en cada una de las unidades debe de continuar y desarrollarse. Se necesitarán establecer mecanismos formales que evalúen en diferentes perspectivas los trabajos desarrollados para perfeccionar estos servicios, inclusive los traslados de los integrantes del servicio a encuentros de colegas en el ámbito internacional, es una obligada necesidad para entender el desarrollo en otras naciones de mecanismos similares, problemáticas enfrentadas y soluciones implementadas.

4.4 Conformación estructural

Se propone la siguiente estructura orgánica, basada en la obligada legitimación que el pleno de la Cámara de Diputados debe otorgar, al aprobar, así como sucedió en 1991 con la creación del SIID (Sistema Integral de Información y Documentación) que agrupa tareas de índole bibliohemerográfico, informático, y tres divisiones de investigación, este último a través del SIA, servicio aquí ya comentado.

¹¹⁸ Es pertinente señalar que la instauración de estos servicios es para atender cometidos sociales que los legisladores solucionarán como acción que constitucionalmente tienen y les fueron otorgados por sus representados en una acción democrática llamada voto.

Coordinación de asesorías e investigaciones legislativas
(Estructura básica)



Lo anterior denomina de manera ilustrativa una estructura básica, que contempla como idea original una Coordinación (Coordinador), con un sólo ocupante, en el nivel de Unidad de Investigación (Investigador legislativo A y B), la cantidad de unidades se definirá por la demanda temática resultado de lo que exige la especialización del trabajo legislativo, considerando necesariamente características innegables como la exigencia que plantearía la organización de las comisiones, la agenda legislativa y así como los demás elementos que conformen las necesidades de la actividad legislativa, es decir tantas unidades como lo exija la demanda de trabajo y la instrucción de altos mandos administrativos consideradas necesarias por instrucciones de la autoridad conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y autorizada por el pleno de la asamblea; al respecto con el nivel de Asistencia se podría por la propia exigencia y mecánica de desempeño, considerar un número específico de acuerdo a la demanda de trabajo.

Cabe aclarar que la decisión del número de plazas a crear, desde una visión presupuestaria, sólo es un reflejo de que no se planea desde la perspectiva de la funcionalidad y el desempeño a la hora de decidir sobre el fortalecimiento institucional que se quiere. Nunca se debe partir de los presupuestos para dedicarse a crear, la iniciativa y la decisión están por encima de una visión cerrada en el ámbito financiero, es complementario, se reconoce, pero no definitivo.

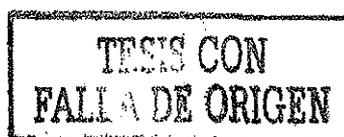
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A continuación, se presenta una tabla de las comisiones establecidas en la LVII y LVIII legislaturas con la finalidad de mantener una idea de las posibles dimensiones de los recursos humanos que se necesita para una sólida y completa planta laboral dedicada a la investigación y a la asesoría legislativa planteada.

Comisiones ordinarias en la LVII Legislatura¹¹⁹

I.	Agricultura y Ganadería	XXI.	Juventud y Deporte
II.	Asuntos Indígenas	XXII.	Marina
III.	Atención a Grupos Vulnerables	XXIII.	Medio Ambiente y Recursos Naturales
IV.	Ciencia y Tecnología	XXIV.	Participación Ciudadana
V.	Comercio y Fomento Industrial	XXV.	Pesca
VI.	Comunicaciones	XXVI.	Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
VII.	Cultura	XXVII.	Presupuesto y Cuenta Pública
VIII.	Defensa Nacional	XXVIII.	Puntos Constitucionales
IX.	Desarrollo Rural	XXIX.	Radio, Televisión y Cinematografía
X.	Desarrollo Social	XXX.	Recursos Hidráulicos
XI.	Distrito Federal	XXXI.	Reforma Agraria
XII.	Educación Pública	XXXII.	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
XIII.	Energía	XXXIII.	Relaciones Exteriores
XIV.	Equidad y Género	XXXIV.	Salud
XV.	Fomento Cooperativo y Economía Social	XXXV.	Seguridad Social
XVI.	Fortalecimiento del Federalismo	XXXVI.	Trabajo y Previsión Social
XVII.	Gobernación y Seguridad Pública	XXXVII.	Transportes
XVIII.	Hacienda y Crédito Público	XXXVIII.	Turismo
XIX.	Jurisdiccional	XXXIX.	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
XX.	Justicia y Derechos Humanos	XL.	Vivienda

¹¹⁹ Página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/>



Comisiones ordinarias en la LVIII Legislatura¹²⁰

Agricultura	Deporte	Pesca
Artesanías	Derechos Humanos	Población y Desarrollo
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios	Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
Asuntos Fronterizos	Distrito Federal	Radio, Televisión y Cinematografía
Asuntos Hidráulicos	Ecología y Medio Ambiente	Reforma Agraria
Asuntos Indígenas	Educación	Reglamento y Prácticas Parlamentarias
Bicamaral	Energéticos	Relaciones Exteriores Salud
Bosques y Selvas	Fomento Cooperativo	Seguridad Social
Ciencia y Tecnología	Ganadería	Trabajo y Previsión Social
Comercio	Gobernación y Puntos Constitucionales	Turismo
Comunicaciones y Transportes	Hacienda y Crédito Público	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
Corrección de Estilo	Información, Gestoría y Quejas Justicia	Vivienda
Cultura	Marina	
Defensa Nacional	Patrimonio y Fomento Industrial	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹²⁰ Página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comdip/>

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Planteamiento funcional básico de la Coordinación de Asesoría e Investigación Legislativa¹²¹

Area	Puesto	Función
<u>Coordinación</u>	Coordinador	<ul style="list-style-type: none"> -Ser responsable de asignación, seguimiento, análisis prospectivo, adecuaciones y presentaciones finales de la asesoría a proporcionar y estructura de las investigaciones a desarrollar. -Sugerirá a los investigadores la temática de trabajos sin solicitud que deban desarrollarse. -Realizar eventos que sirvan para elevar el conocimiento legislativo en todas las materias que trate la actividad legislativa (seminarios, talleres, diplomados, foros, discusiones, visitas, actividades culturales, organizacionales y operativos de la Coordinación, etc.), así como los que la jerarquía de competencia laboral le otorgue. -Sugerir mecánicas y dinámicas generales de trabajo. -Llevar en forma los controles administrativos generales. -Establecer planteamientos de armonía y logística en todos los trabajos relacionados con las actividades institucionales, de los propios legisladores, comisiones ordinarias, especiales y de investigación y demás actividades que involucren al servicio de asesoría e investigación que por necesidad del trabajo legislativo se genere.
<u>Unidad de Investigación</u>	Investigador Legislativo A/B	<ul style="list-style-type: none"> -Ser responsable de coordinar el inicio, desarrollo y término de cada investigación asignada. -Promover la realización de análisis de la agenda legislativa, trabajo en comisiones así como la opinión pública a efecto de tener temáticas de investigación más acertadas y relevantes. -Ser responsable de la publicación, análisis, asesoría y actualización temática de su unidad de investigación. -Mantener una constante en el trabajo interno con su unidad y entre sus colaboradores.

¹²¹ Siendo necesario aclarar, la siguiente propuesta al pretender dimensionar los servicios de asesoría e investigación legislativa, toma las experiencias de este autor en su colaboración con el Servicio de Investigación y Análisis (SIA) de la Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, formulando además criterios propios.

		<ul style="list-style-type: none"> -Procurar la creación, mantenimiento y desarrollo de bancos de datos. -Mantener permanentemente los enlaces con instituciones y especialistas afines.
<u>Asistencia</u>	<i>Asistente de Investigador Legislativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Otorgar asistencia pronta y necesaria al investigador legislativo. -Llevar a cabo el mantenimiento de los bancos de datos. -Actualizarse en la materia temática de su desempeño laboral. -Proveer de fuentes bibliohemerográficos y electrónicos a la unidad de investigación a la que se integró. -Establecer directorios de enlaces para el desarrollo del trabajo interno. -Fortalecer conocimientos de las diversas temáticas legislativas que competen a su desempeño. -Comprometerse a la integración y desarrollo de información relevante y oportuna que se debe proporcionar para el análisis dentro de la unidad de investigación.

Conclusión

En esta parte final de la investigación con formulaciones de mejora institucional relacionada con el personal que labora en un Congreso como el nuestro, se realizaron planteamientos sobre el ámbito laboral con el firme propósito de llegar a elevados niveles de desempeño tanto del personal existente y del que seguramente se incorporará en un futuro no muy lejano y también de manera significativa en el ejercicio que los legisladores hagan en las próximas legislaturas.

Lo más importante en el análisis y la propuesta en este apartado resulta ser la aportación de planteamientos que retoman los motivos por los que se crearon áreas dedicadas a incrementar la calidad en el análisis e investigación legislativa multitemática que el ejercicio de un Congreso requiere. Sin embargo, al quedar esclarecido las tendencias en materia laboral en los congresos no debe de pasarse por alto que las formas en que se instauren organismos de apoyo técnico deben de tomar celosamente, al menos, instrumentos aquí señalados que permitan la adecuada implementación de acciones que hagan a un lado las debilidades que las instituciones legislativas vienen arrastrando desde sus inicios.

Conclusión general

Después de plantearse múltiples opiniones, disertaciones y propuestas, así como de haber tratado con diversas fuentes que develaron análisis interesantes fortaleciendo la hipótesis de ésta tesis, todas y cada una de ellas son argumentos en torno a la necesidad de “adaptar” la participación del Poder Legislativo a la nueva realidad sociopolítica que vive México; se asume la existencia de muchos instrumentos con los que el Congreso de la Unión puede contar para mejorar su desempeño y que se avecina una serie de cambios en su interior y exterior como reacción a la nueva cultura política del ciudadano mexicano en la búsqueda por satisfacer sus necesidades más básicas.

La sociedad mexicana esta consciente de las múltiples necesidades que la Cámara de Diputados en particular agrupa actualmente, principalmente el anteponer el interés social por encima de los intereses particulares partidistas, para ello el quehacer legislativo necesita un “reacomodo” en su interior contando con elementos permanentes poco considerados anteriormente como la planeación estratégica, profesionalización, análisis de costos, eficiencia, eficacia, desarrollo institucional, etc.

Al plantearse aquí la necesidad de ampliar los servicios de investigación como una parte de las múltiples mejoras en el personal que se necesita en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, debe quedar claro que no es la única área que necesita evaluación al respecto, los servicios de asesoría e investigación legislativa multidisciplinarios se han considerado en el presente documento como una prioritaria necesidad, porque refleja que en el actuar legislativo es urgente la adecuación a la realidad sociopolítica nacional, no se debe menospreciar la institucionalidad que representa el Poder Legislativo ni posponer su profesionalización, si esto último sucede permitiría el maniqueo, la injuria, el uso de la posición política y el fuero de manera irresponsable, el doble discurso así como poner en juego la relación entre los poderes y por qué no de la propia estabilidad nacional.

La institucionalidad que ostenta el quehacer legislativo en nuestro Congreso en un ámbito de pluralidad de ideas, debe contener esquemas que permitan la objetividad en las tareas encomendadas. Hoy en día el proceso legislativo mexicano ha mostrado en ésta tesis que se rebasarán, inevitablemente, muchas de las irregularidades que desde la trinchera del “mayoriteo” florecieron, eso ya no es posible y para reconocerlo existen medios y formas para llevarlas acabo, luego entonces, podemos concluir diciendo: *“La tarea del legislador está en su mejor momento, tiene él en sus manos la decisión de sobresalir como el personaje de aliento, consenso y desarrollo nacional involucrando también la profesionalización de si mismo en los inicios de este Siglo XXI”*.

Bibliografía

Internet

- Cámara de Diputados del H. Congreso e la Unión-LVIII Legislatura. *Comisiones ordinarias que integran la LVIII Legislatura*. Página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso e la Unión- LVII Legislatura. *Comisiones Ordinarias*. Consultado en la página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comdip/>
- De la Torre, Hugo. *Propone IP mejoras al trabajo legislativo*. Reforma, México 14 de enero de 2002, página Web: <http://www.reforma.com/economiafinanzas/articulo/159674/>
- *Educación asistida con el Web*. Página Web: http://www.ens.cetys.mx/venezia/lae2/tema02_e.html
- Goodstein, Leonard D., Nolan, Timothy M., Pfeiffer, J. William. *Planeación Estratégica Aplicada, una guía completa*. Bogotá febrero 2001, Mc Graw-Hill Interamericana, página Web: <http://gerenciaycambio.americas.tripod.com/gerenciaycambioorganizacion/id8.html>
- Molina García, Cuauhtémoc. *La planeación estratégica*. Página Web: http://cmg-uv.tripod.com/PLANEACIONESTRATEGICA.htm#_ftnref1
- Rodríguez, Esteban David. *Agenda legislativa, urge consolidar equipo de investigación*, El Universal, México 29 de diciembre de 2001, página Web: http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web_historico

Libros

- Ai Camp, Roderic. *La política en México*. México 2000, Siglo XXI.
- Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996.

Periódicos

- Rodríguez, Esteban David. *IILSEN, sin credibilidad*. El Universal, México 30 de diciembre de 2001, página A9.

Revistas

- Merino, Mauricio. *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*. Revista de Administración Pública-INAP, México 1996.

Reseña bibliográfica

Para este esfuerzo, fue necesario considerar una amplia gama de fuentes, tratando siempre que fuesen de las más actuales debido al marco de investigación del tema en desarrollo, las cuales permitieron sustentar ampliamente la hipótesis planteada. La sustentación de esta última fue implementada gracias al acervo e instalaciones de la Biblioteca Legislativa de San Lázaro, visitas a bibliotecas donde se reconoce el esfuerzo por la amplia conservación de volúmenes que conforman un acervo destacado sobre temas de ciencia política y de la administración pública (FCPyS, FLACSO-México, etc.), asimismo las importantes recomendaciones que fui rescatando con especialistas y conocedores de temas legislativos, sobresaliendo la destacada participación de mi asesor de tesis el Dr. Juan Carlos León y Ramírez, quien con su amplio manejo teórico, metodológico y bibliográfico pudo recomendarme acertadamente lecturas de interés y de importante fortalecimiento a este esfuerzo académico.

Revistas especializadas en temas legislativos (*Quórum*, *Debate legislativo*, *Crónica legislativa*, *El Congreso*, etc.), llegaron a formar parte del entorno hemerográfico que influyó en la elaboración del presente trabajo. Ahí se conoció de trabajos realizados por interesados en desarrollar apreciaciones sobre temas legislativos actuales. Fueron consultadas múltiples obras que enmarcan el interés por desarrollar mayor conocimiento sobre la problemática y función del trabajo legislativo y las barreras a las que se enfrenta. Se acudió, para ir incrementando el acervo y el conocimiento de los temas a analizar, a múltiples eventos académicos tales como un Diplomado en derecho parlamentario (impartido por la Universidad Iberoamericana), Talleres de redacción e informes legislativos (Impartidos por especialistas de argentina, EUA y Guatemala), Conferencias sobre técnica e investigación legislativa y Mesas de discusión donde la “concentración e intercambio de fuentes” fue abundante y se generó una “carpeta bibliográfica”, con la finalidad de ir creando un ambiente organizado del manejo de fuentes referente a los apartados en los que se estructuraría el trabajo de tesis.

Dentro del *primer capítulo*, a manera de fortalecer la estructura teórica, parte esencial del análisis introductorio, se consideró la búsqueda de análisis previos que de las asambleas representativas se han hecho, para así comprender su existencia, importancia y funciones que se le han atribuido y desarrollando, de igual manera la búsqueda de análisis y estudios relacionados con la democracia representativa que se reconoce como elemento para el surgimiento de los parlamentos o asambleas legislativas. En este tenor se tomaron en cuenta consideraciones de especialistas y conocedores de temas legislativos como Claus Offe, Giovanni Sartori, Cecilia Mora Donato, Susana Pedroza de la llave, Francisco Murillo Belmontes, Juan José Rodríguez Pratts, William Robinson, Juan Carlos Monedero, Francisco Revelez, Ricardo Cohen, Mauricio Rossell, entre otros; dichas apreciaciones plasmadas en

diversos documentos resultaron ser aportaciones significativas. Cabe destacar que no exclusivamente de este primer apartado existe una amplia existencia de notas bibliográficas, sino en todos, basada en artículos publicados en páginas Web, aún con las inconveniencias que representa en ocasiones sus actualizaciones que pueden cambiar de dirección electrónica. Al menos en este primer apartado se tomaron opiniones, análisis y referencias obligadas sobre temas de *los orígenes y principios del Poder Legislativo, representación política, democracia representativa, integración, organización y papel de las legislaturas, división y equilibrio de poderes, las funciones e investigación legislativa*; para ello, se recurrió a múltiples páginas Web especializadas en temas legislativos, en principio se conformó una búsqueda sobre las páginas electrónicas de múltiples congresos -España, EUA, Perú, Argentina, Venezuela, y varios mas-, así como organismos que apoyan el fortalecimiento de las instituciones legislativas (OEA, UPD, SUNY, entre otras).

Para el *segundo capítulo* fue necesario, para conocer más a fondo la estructura de un Poder Legislativo, iniciar la introducción al quehacer legislativo en México, país objeto de análisis en este trabajo, se recurrió a muchas fuentes hemerográficas que señalan los cambios y problemáticas que con mayor notoriedad resaltan en el Poder Legislativo mexicano, incrementando el reconocimiento a las nuevas necesidades que se enfrenta por iniciar principalmente desde 1997 con una nueva conformación basada en una pluralidad de fuerzas políticas reales. En este sentido, la búsqueda de información para incorporarla a un primer nivel de análisis llevó a considerar las experiencias de cambio y modernización que han enfrentado diversos países en materia legislativa, se contacto con especialistas como el costarricense Ronny Rodríguez para este caso, así como de la argentina Beatriz Grosso y norteamericana Margarita Seminario. Otras de las fuentes que fueron sin duda esencial para este apartado fueron las publicaciones del propio Poder Legislativo, donde se comparten las apreciaciones de personajes que han dedicado en múltiples legislaturas su esfuerzo a las tareas legislativas y reconocen ampliamente de la situación que enfrenta México en el tema, personajes como Bernardo Bátiz, José Francisco Paoli Bolio, Francisco Berlín Valenzuela, Miguel Camposeco Cadena, Susan Rose Ackerman, Ramón Aveledo y al igual que en el anterior apartado consideraciones de Cecilia Mora Donato, William Robinson, etc.

Para entender mejor aún la gestión pública y análisis de las políticas públicas -que también el Congreso genera-, se hicieron partícipes las opiniones de Luis F. Aguilar Villanueva, principalmente en la visión de lo público en la participación de los equilibrios sociales, parte esencial en las asambleas representativas. En otra apreciación, se acudió a fuentes que permitieran enmarcar elementos de las necesidades que el Poder Legislativo mexicano tiene desde una visión de mejorar sobre todo los recursos humanos -rasgo teórico considerado en este trabajo- y así presentar las apreciaciones sobre ventajas y desventajas de un *Servicio Civil de Carrera* y poder ir dando un marco introductorio a la especialización del trabajo profesionalizando la función pública que ejerce el Poder Legislativo mexicano que está propuesto aquí. La consideración autoral en la visión de Ricardo Uvalle Berrones, al considerar una constitucionalidad en la permanencia de servicios especializados dentro del servicio público da mucho sustento a los planteamientos generales de este trabajo.

En el *tercer capítulo* el uso de referencias y fuentes bibliográficas mantuvo una generalidad en cuanto a los temas desarrollados, al ser éste prácticamente un uso de información periodística e interna de actividades administrativas que sustentan las hipótesis planteadas. Mucho se acudió a los Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para recabar datos interesantes sobre creación, sustento y exposiciones de motivos referentes a la creación de normas que permitan instaurar mejores mecanismos para el trabajo legislativo, la página Web de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados fue de gran importancia para el acopio de tal información. Debido a que en este apartado se realizó un análisis de las diversas propuestas legislativas que han permitido incrementar el desarrollo de mejores áreas especializadas de investigación y mejoramiento de recursos humanos, se recurrió a mucho material bibliográfico interno como lo fueron los diversos tomos del *Curso propedéutico* implementado para personal interno en el *1^{er} proceso de capacitación a funcionarios de la Cámara de Diputados*, documentos de mecánicas de trabajo en el Servicio de Investigación y Análisis, así como un interesante libro de *Lineamientos para Bibliotecas Legislativas*. Cabe destacar que como tema central en este apartado la profesionalización fue necesaria desde la visión institucional de especialistas, tal es el caso de Anna Páges Santacana, María Inés Abrile de Vollmer, Mauricio Merino, Isaac Morales Alonso y más, así como el enfoque legislativo que realiza Alonso Lujambio. También se consideró la lectura de Adam Przeworski para entender mejor la confiabilidad que se les otorga a los representantes populares y las jerarquías que permiten o no crear condiciones de desarrollo de la función gubernamental.

En el *último capítulo* se partió de considerar los elementos que para el fortalecimiento del Congreso crea el generar áreas permanentes y especializadas en el trabajo legislativo, se tomó al igual que en los demás apartados múltiples fuentes mostradas en páginas Web sobre mecanismos de planeación estratégica para fortalecer la convicción de cómo se necesita atacar la problemática de las debilidades en materia laboral en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dado que la problemática es de fondo y no sólo de forma, se mostraron las apreciaciones de autores sobre en qué consiste el proceso formal de la planeación, la planeación estratégica aplicada (Leonard D. Goodstein), así como de los objetivos de la planeación estratégica planteados por Cuauhtémoc Molina García. Considerando que se realiza en este capítulo una propuesta técnica, se plantean apreciaciones personales basados en la experiencia que me da un manejo de conocimientos amplios por el involucramiento con las tareas del Poder Legislativo que he tenido por más de 7 años, auxiliándome de múltiples fuentes que me hicieron valorar características específicas del tema central en este esfuerzo académico integral.

Debo de señalar que múltiples consultas a periódicos también fueron moldeando las apreciaciones que se tuvieron desde que se inició la labor de conformar información sobre el tema, periódicos como el *Reforma*, *La Jornada*, *Milenio Diario*, *El Universal*, entre otros asistieron mi búsqueda de información porque muchos periodistas cubren las actividades del Poder Legislativo y pudieron sacar notas de interés. La consulta de revistas no especializadas en el quehacer legislativo pero con artículos interesantes y relacionados fue a través de *Epoca*, *Proceso*, *Este país*, *Siempre*, *Diálogo* y *Debate*, *Bucareli* 8, principalmente.

Para colaborar a un mejor entendimiento del estar en un ambiente de acciones legislativas, se optó por rescatar bibliografía especializada en términos parlamentarios y así crear un *glosario* no tan amplio, pero con las definiciones consideradas necesarias para esta tesis, para ello se recurrió principalmente a un *Diccionario universal de términos parlamentarios*, a la *Enciclopedia parlamentaria de México* y la *Enciclopedia los derechos del pueblo mexicano*, colección de volúmenes que ostentan una vasta información sobre la legislación en México aportando conocimientos de cómo y bajo qué circunstancias se ha dado el marco de la naturaleza legislativa en México.

Ya para finalizar esta reflexión bibliográfica quisiera referirme a dos características primordiales en el manejo de fuentes que no quisiera pasar por alto:

Primeramente cada una de las citas consideradas en el cuerpo de este documento buscaron apegarse a los supuestos teórico-metodológicos manejados desde la hipótesis, es decir, hubo algunos libros a los cuales no se les dio una lectura general sino en partes por múltiples razones, tal es el caso de compilaciones que al menos un artículo o ensayo aportaban sobre el Poder Legislativo datos y cuestionamientos relevantes tales como la representación, profesionalización, modernización legislativa, asesoría, etc.; temas permanentes aquí tratados por ello se consideró también invitar al lector del presente trabajo a través de las notas al pie indagar con mayor detalle dichas consultas. Por último, al utilizar en buena medida la ventaja de la “red de redes” conocida como internet, muchas ocasiones sólo se presentaba la información sin el nombre específico del autor, por ello se recurrió a anexar en cada fuente consultada la dirección electrónica específica para proporcionar al lector la búsqueda rápida por si se interesa en una revisión de la misma.

Bibliografía general

Documentos

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI*. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, septiembre de 2000.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México 1993, Fondo de Cultura Económica.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LVII Legislatura. *Guía de Inducción para el Primer Proceso de Capacitación y Evaluación de los Funcionarios de la Cámara, Aspirantes al Servicio de Carrera*. Julio del 2000.
- Elbaz, Michael y Helly, Dense. *Modernidad y posmodernidad de las identidades nacionales*.
- León y Ramírez, Juan Carlos. *Consideraciones relativas al servicio civil en México*. Foros de Consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, (Ponencia presentada en México el 9 de marzo de 2001).
- Mora Donatto, Cecilia. *Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano*. México Julio del 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, documento de trabajo n° 6.
- *Profesionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo*. México 2000, INAP, serie Praxis n° 113.
- Robinson, William. *El Papel que juega la información en una legislatura democrática*. en "Cuadernos de Apoyo", SIID/DG-09-99, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, febrero de 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El servicio de carrera en México*. Foros de Consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, (ponencia presentada en México el 9 de Marzo 9 de 2001).
- Kohl, Ernest. *Lineamientos para Bibliotecas Legislativas*. Internacional Federation of Library Associations and Institutions (IFLA), Informes Profesionales del IFLA n° 53, (Traducción al español a cargo de Dulce María Liahut Baldomar).

Enciclopedias y diccionarios

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LVII Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México 1997.

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LVII Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas *Enciclopedia Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*. México 1996.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LVII Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas. *Enciclopedia Parlamentaria de México*. México 1997.

Internet

- Abrile de Vollmer, María Inés. *Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar, y l la profesionalización de los docentes*. Consultado en la página Web: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie05a01.htm>
- Batiz, Bernardo. *Legislativo, Ejecutivo: su relación*. Consultado en la página Web: <http://www.jornada.unam.mx/1999/sep99/990908/batiz.html>
- *Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. Consultada en la Página Web: <http://www.camaradediputados.gob.mx>
- Cámara de Diputados del H. Congreso e la Unión-LVIII Legislatura. *Comisiones ordinarias que integran la LVIII Legislatura*. Consultado en la Página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso e la Unión- LVII Legislatura. *Comisiones Ordinarias*. Consultado en la página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comdip/>
- Cohen, Ricardo. *Opinión: crisis en la democracia representativa. La lucha entre representantes y representados*. Consultado en la página Web: <http://www.upd.oas.org/newsletter/Primavera%202000%20724.PDF>
- *Congressional Research Service (CRS), USA*. Consultado en la página Web: <http://www.loc.gov/info/whatscrs.html>
- *Congreso de la República del Perú: Tradición y futuro del país*. Consultado en la página Web: <http://www.congreso.gob.pe/acerca/congreso.htm>
- De la Torre, Hugo Hidalgo, Jorge Arturo. *Proponen reducir la Cámara Baja*. Reforma, México 23 de octubre de 2001, consultado en la página Web: http://www.reforma.com/parseo/printpage.asp?pagetoprint=.led_impresa\notas\011023\por\lada\textos\rpor0003.htm&eimp=1
- De la Torre, Hugo Hidalgo. *Propone IP mejoras al trabajo legislativo*. Reforma, México 14 de enero de 2002, consultado en la página Web: <http://www.reforma.com/economiayfinanzas/articulo/159674/>
- *Educación asistida con el Web*. Consultado en la página Web: http://www.ens.cetys.mx/venezia/lae2/tema02_e.html
- *El fortalecimiento del estado de derecho*. Consultado en la página Web: <http://www.aznar2000.pp.es/programa/c5/c52.html>
- *El Poder Legislativo*. Consultado en la página Web: <http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/poderes/legislativo/elpoder.htm>
- *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*. En internet se encuentra en: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

- *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.* Consultada en la página Web: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>
- Gil Villegas, M. Francisco. *Representación y Congreso.* Consultado en la página Web: <http://www.congresocol.gob.mx/Revista/numero4/representacion-cong.htm>
- Goodstein, Leonard D., Nolan, Timothy M., Pfeiffer, J. William. *Planeación Estratégica Aplicada, una guía completa.* Bogotá febrero 2001, Mc Graw-Hill Interamericana, Consultado en la página Web: <http://gerenciaycambio.americas.tripod.com/gerenciaycambioorganizaciona/id8.html>
- *Información sobre el Poder Legislativo.* Consultado en la página Web: <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/funciones/cuerpo1.html>
- *La democracia representativa enmascara la dictadura burguesa.* Consultado en la página Web: <http://www.wpb.be/icm/00es/Seminar/ecuador.html>
- *La función de control y dirección.* Consultado en la página Web: http://www.congreso.es/funciones/f_control.htm
- *La función legislativa.* Consultado en la página Web: <http://www.congreso.es/funciones/flegisla.htm>
- *La República y la división de poderes.* Consultado en la página Web: <http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/poderes/legislativo/republica.htm>
- Molina García, Cuauhtemoc. *La planeación estratégica.* Consultado en la página Web: http://cmg-uv.tripod.com/PLANEACIONESTRATEGICA.htm#_ftnref1
- Monedero, Juan Carlos. *Representación Política.* Universidad Complutense de Madrid, consultado en la página Web: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/d-monedero2.htm>
- Mora Donatto, Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario.* Consultado en la página de Intranet de la Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema1.htm> y <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm>
- Morales Alonso, Isaac. *La profesionalización del pedagogo en los albores del siglo XXI.* Consultado en la página Web: http://www.e-h.uv.mx/Viviendo/Viviendo_1/rev9.htm
- *Organización y funciones del congreso de la república y participación ciudadana.* Consultado en la página Web: <http://www.congreso.gob.pe/biblio/libros/cevasco/cap3.3.htm>
- *Plan de Trabajo para el periodo 2001-2003 de la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.* Consultado en la página Web de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>, del día 19 de noviembre de 2001.
- Revelez Vázquez, Francisco. *Democracia representativa-democracia directa: ¿Hacia el ideal democrático?*. “Crónica Legislativa”, número 4, México noviembre de 1998, consultado en la página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont4/sesi%f2n14.htm>
- Reyes, Jorge, Hidalgo, Jorge Arturo. *Sufre el Congreso parálisis legislativa.* Reforma, México 22 de octubre de 2001, Primera plana, consultado en la página Web: http://www.reforma.com/parseo/printpage.asp?pagetoprint=..\ed_impresa\notas\011022\por_tada\textos\rpor0000.htm&eimp=1

- Rodríguez, Esteban David. *Agenda legislativa, urge consolidar equipo de investigación*, El Universal, México 29 de diciembre de 2001, consultado en la página Web: http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web_historico
- Stambouli, Andrés. *Democracia representativa y partidos políticos, notas acerca de la crisis contemporánea de la representación*. Consultado en la página Web: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/3574338.asp>
- *Tamaño del parlamento*. Consultado en la página Web: <http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esc03.htm>

Libros

- Ai Camp, Roderic. *La política en México*. México 2000, Siglo XXI.
- Avelado, Ramón G. *El trabajo parlamentario. Apuntes para ciudadanos parlamentarios y aspirantes*. Caracas, Venezuela 1997.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México 1993, Fondo de Cultura Económica.
- Bravo Ahuja, Marcela y Uvalle Berrones, Ricardo. *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México 1999, Plaza y Valdés.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, junio del 2000.
- Campillo, Maura. *Por un Congreso Inteligente. El Apoyo Técnico de Staff en la Cámara de Diputados de México, 1988-1999*. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Ciencias Sociales (Tesis de Licenciatura 1999).
- Campos Verdesia, Sylvia María. *Guía para elaborar estudios de antecedentes*. Guatemala, 1998.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel. *El Dictamen Legislativo*. Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1998.
- Dror, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*. México 1990, Fondo de Cultura Económica.
- Fleitman, Jack *Evaluación Integral*. México 1993, Mc Graw Hill.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. *La Crisis del Presidencialismo, Perspectivas Comparativas*. 1992, Editorial Alianza Universidad.
- Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. *Por un gobierno con resultados*. México 1999, Fondo de Cultura Económica.
- Mora Donatto, Cecilia. *Principales procedimientos parlamentarios*. México 2000, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura.
- Offe, Claus. *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Editorial Sistema.
- Olea, Franco y Sánchez del Carpio, Francisco. *Manual de técnicas de investigación documental para la enseñanza media*. México 1977, Esfinge.
- Paoli Bolio, José Francisco. *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. México 2000, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LVII Legislatura.

- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. México 1997, UNAM.
- Ai Camp, Roderic. *La política en México*. México 2000, Siglo XXI.
- Rodríguez Pratts, Juan José, Lara Rivera, Jorge y Giorgana Pedrero, Rosa Ma. *Actores y testigos*. México 1998, Fundación Miguel Estrada Iturbide.
- Rodríguez, Ronny. *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999.
- Rossell, Mauricio. *Congreso y gobernabilidad en México*. México 2000, Cámara de Diputados-Porrúa.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México 1994, Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*. México 2000, Plaza y Valdés.

Mimeos

- Muñoz Quesada, Hugo Alfonso. *La función de representación política*. (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano. “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).
- Perina, Rubén. *La OEA en la promoción de la democracia y el fortalecimiento del Poder Legislativo*. (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano. “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).
- Solís Fallas, Ottón. *Ética en el Poder Legislativo*. Costa Rica, (Ponencia presentada en el Segundo Curso Regional Centroamericano: “El Parlamento en la democracia y la integración”, celebrado en la Ciudad de México, Distrito Federal, del 11 al 18 de noviembre de 2001).

Periódicos

- Alcocer, Jorge. *Congreso bajo fuego*. Reforma, México 6 noviembre de 2001, página 14-A.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM. *El Poder Legislativo en la actualidad*. México 1994.
- Chávez, Víctor. *Legan a la próxima legislatura un rezago de 580 iniciativas*. El Financiero, México 2000.
- *Convocatoria-Primer Proceso de Capacitación y Evaluación*. El Universal, México 9 de junio del 2000, página 11B.
- Jiménez, Sergio Javier. *Inaugura Fox Mesa para la Reforma del Estado*. El Universal, México 22 de agosto de 2000, página 8.

- Medina Medina, Javier. *El cabildeo y la nueva gobernabilidad*. El Economista, México 11 de septiembre de 2000, página 61.
- Morett Cuevas, Georgina y Graft, Gustavo. *Sin ideas precisas, inician los trabajos para la Reforma del Estado*. Milenio Diario, México 22 de agosto de 2000, página 10.
- Reynoso, Francisco. *Propone el PRI construir hotel en San Lázaro*. El Economista, México 2 enero de 2001, página 37.
- Rodríguez, Esteban David. *IILSEN, sin credibilidad*. El Universal, México 30 de diciembre de 2001, página A9.
- *Quehacer Parlamentario–Personal Calificado a la Cámara con el Servicio Civil de Carrera*. Unomasuno, México 13 de junio del 2000, página 5.

Revistas

- Dworak, Fernando. *¿Qué esperar de la LVIII Legislatura?*. “Este País” n° 114, México septiembre de 2000.
- Lujambio, Alonso. *Adiós a la Excepcionalidad*. “Este País” n° 107, México febrero de 2000, ISSN 0188-5405.
- López Buitrón, Jaime. *El Congreso de la Unión y las Trampas del Consenso*. “Este País” n° 98, mayo de 1999.
- Martínez Bullé, Goyri, Víctor. *Una democracia para México*. En “Crónica Legislativa”, año VI, nueva época, n° 14 abril-mayo 1997.
- Merino, Mauricio. *De la lealtad individual a la responsabilidad pública*. En “Revista de Administración Pública”-INAP, México 1996.
- Murillo Belmontes, Francisco. *Principios reguladores de la función legislativa del poder*. México 1998, en “Quórum” (Revista del Senado de la República, año VII, n° 63, noviembre-diciembre).
- Przeworski, Adam. *Democracia y representación*. En “Metapolítica”, México 1999, vol. 3, n° 10.
- Villanueva, Humberto Roque. *La transición real pasa por el Congreso*. En “Siempre”, México 30 de Junio de 2000.

Glosario

Cabildear.- Verbo que deriva del sustantivo *cabildo* y éste a su vez del latín *capitulum*, comunidad. Es sinónimo de integrar y equivale a *cabalar* en portugués; *to lobby*, en inglés; *briguer*, en francés; *intrigieren*, en alemán y *brigare*, en italiano. Por cabildear se entiende la actividad y maña que se realizan para ganarse voluntades en un cuerpo colegiado o corporación (DRAE, 19ª. Ed). El uso de intermediarios o promotores para inclinar hacia una cierta tendencia que favorezca intereses personales o de grupo es tan antiguo como la existencia misma del Estado. Podemos encontrar sus rastros en las prácticas legislativas en Roma, Grecia, o cualquiera de los países que han adoptado una estructura formal con un cuerpo legislativo creador de leyes. Con nombres diferentes en cada época y lugar, este tipo de intercesores han utilizado su influencia o conocimientos al servicio de quienes puedan pagar por ello.

En la práctica parlamentaria el término se refiere a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de las leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe un Congreso, y es ejercida en forma abierta o encubierta.

El cabildeo ejerce presión mediante diversos mecanismos: alianzas entre los diferentes grupos de cabilderos, presiones directas sobre los legisladores, sobornos, manipulación de los electores para lograr presiones indirectas apoyo electoral tanto económico como organizativo, para lograr la elección o la permanencia de los legisladores en su cargo (vid. Supra, acuerdo).

En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. 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 con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las cámaras no se menciona públicamente. En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores, o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios (David Vega Vera).

Comisión.- Del latín *Commissiinis*, conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo una función. También se comprende por comisión aquel conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, fórmula por una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos.

Consenso.- De acuerdo con María Moler, consenso 1. ("Culto; -con-: con el consenso de todos; -de-: de mutuo (común) consenso). Consentimiento. 2.- Conformidad de una persona con una cosa o "acuerdo de varias personas entre sí".

La literatura sociológica y política de las últimas dos décadas ha privilegiado el tema del consenso para oponerlo dialécticamente al del conflicto y así dar cuenta de la existencia de sociedades normalmente consensuales, frente a las sociedades conflictivas típicas de los siglos XIX y XX, centurias de las revoluciones, las guerras civiles y las conflagraciones mundiales.

Sólo porque el consenso es indispensable para la convivencia, es por lo que teóricamente no es posible sostener la existencia de una categoría para de sociedad efectiva, como tipo ideal. Pero si en este caso "el conflicto" no significa necesariamente conflagración o guerra, ni aquella sociedad es necesariamente un agregado humano envuelto en la violencia, conflicto y consenso pueden ser considerados un binomio dialéctico ineludible en la sociedad humana.

El consenso, igualmente, puede explicarse como el arreglo necesario para el establecimiento de un cierto orden social o político. Así, el pacto político de Hobbes o *El contrato social* de Rousseau pueden ser conciliados como manifestaciones de un consenso indispensable para salir del estado de naturaleza, aunque en el caso del filósofo inglés constituye la fórmula para evitar el conflicto permanente o el peligro de permanecer en él, mientras que en el gobierno el consenso implica la aceptación de la única enajenación legítima, aquella por la cual el hombre pacta su libertad, pero sigue siendo tan libre como antes, o bien, la manera en que el individuo, al obedecer a la ley, se obedece a sí mismo.

Curul.- I. Proviene del latín *curulis*, con significado de asiento, posición (BDELC), 1990). El término en los Estados Unidos es el de *Congresional seat*. II. Término que designa el asiento donde un representante popular ejerce sus funciones. III. En México, el término se refiere a la posición que el diputado o senador ocupa en su respectiva Cámara. Se ha convertido en el sinónimo del cargo de elección popular (*vid. Infra, escaño*) (Manuel González Oropeza).

Dictamen legislativo.- Es una resolución es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un Parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener. Para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes se deben emitir durante los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general los legisladores que dictaminan, son los miembros de la comisión respectiva.

Estatuto.- Este vocablo proviene del latín *statutum*. 1. Establecimiento, regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo. 2. Por extensión cualquier ordenamiento eficaz para obligar. 3. Ley especial básica para el régimen autónomo de una región, dictada por el Estado del que forma parte. 4. (...) Régimen jurídico al cual se hayan sometidas las personas o cosas, en relación con la nacionalidad o el territorio (DLE 1992).

Función legislativa.- *Función* (*vid. Supra, indagación, función de*) Legislativo (a), del latín *legislar*, aplícase: "al derecho o potestad de hacer leyes", al "cuerpo o código de leyes" y al "Poder Legislativo" (DLE). Es la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la

organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí.

Legislatura.- La palabra legislatura, según el *Diccionario de la real Academia de la Lengua Española* significa en su prima acepción: “El tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos”. Escriche enseña que designa “al cuerpo legislativo en actividad”. La Legislatura “indica el periodo de existencia de una Cámara desde el día de su primera convocatoria al de su disolución normal o anticipada”.

Legislatura se escribe en otros idiomas: portugués, legislatura, inglés, *Legislatorial*; francés, *Legislature*; alemán, *Legislaturperiode* e italiano, Legislatura.

El periodo de una legislatura, es variable, va de dos a nueve años, pero predomina la duración de tres a cuatro años en la Cámara de Diputados o Representantes. En los países con sistema bicamaria, los miembros de la Cámara Federal o Cámara Alta, son electos para ejercer sus funciones durante más años que sus colegas de la Cámara baja o de Diputados.

En los Estados Unidos Mexicanos, los diputados son electos para que ejerzan su mandato durante tres años y los senadores durante seis. La legislatura es el trienio para el que son electos los diputados. Toda vez que los senadores son electos para fungir como tales durante seis años, obviamente pertenecen a dos legislaturas (art. 19 incisos a y b, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Procedimiento legislativo.- Del latín *procedo, processi*, proceder, adelantarse, avanzar. En general, procedimiento es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto, y del latín *legis, lex*, ley, + ivo, que hace, que tiende a hacer leyes. Procedimiento, se traduce en otros idiomas como: *proceeding*, en inglés; *procède*, en francés; *verfahren*, en alemán; en italiano y portugués *procedimiento*.

Procedimiento Legislativo, en la teoría jurídica positivista normativista son los *pasos-fases* determinados en la Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley, en la democracia son:

- a) Derecho de iniciativa. Que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados;
- b) Discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral);
- c) Promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo;
- y
- d) Publicación por el Ejecutivo.

Técnica legislativa.- Es una parte del derecho parlamentario que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y la adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, está encuadrado en lo que algunos autores denominan Teoría de la Legislación.

ANEXO 1

Rezago legislativo heredado a la LVIII Legislatura*

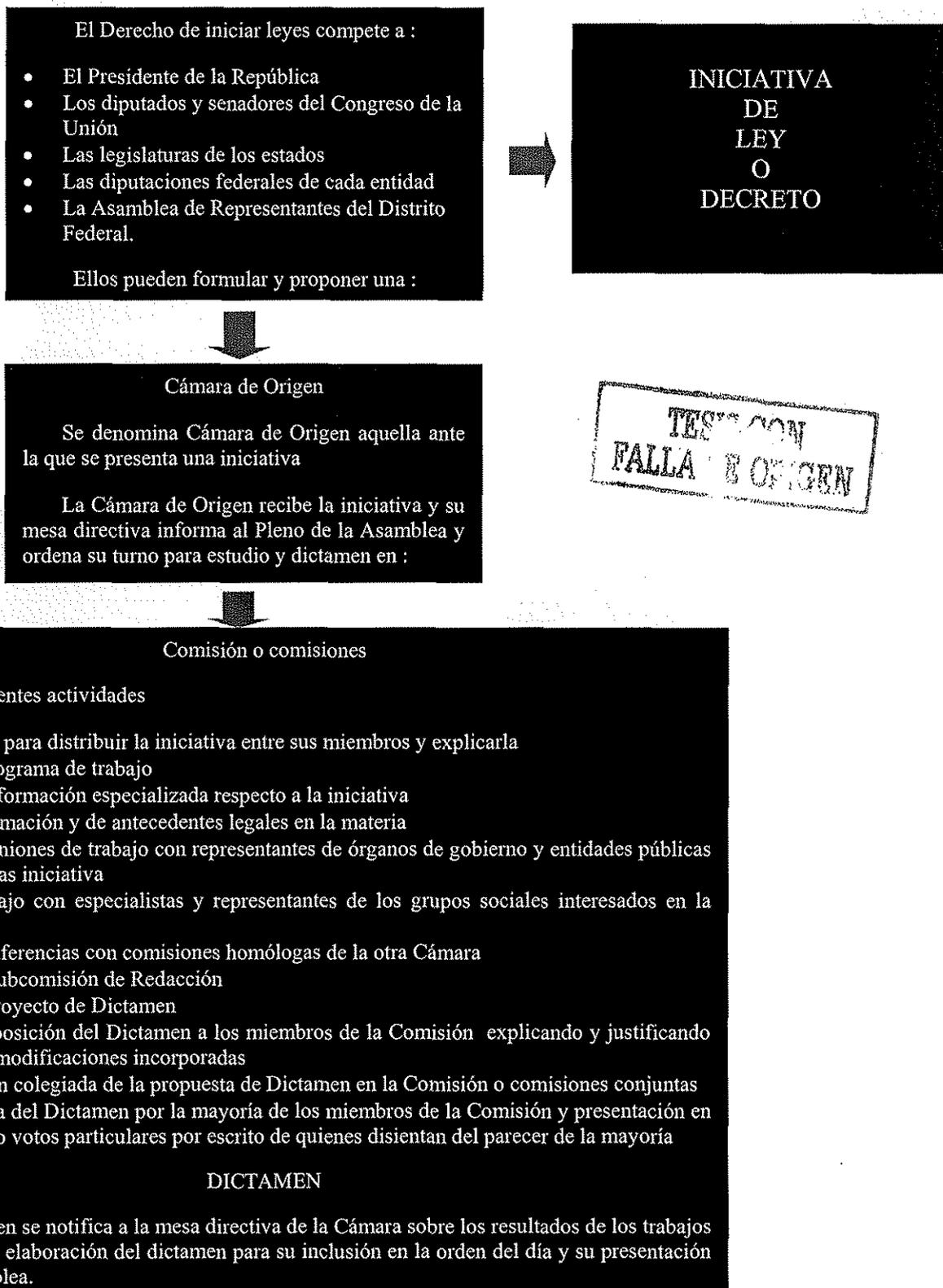
Iniciativas Pendientes de Dictamen			
Asuntos de la frontera sur	0	Agricultura	8
Asuntos fronterizos	0	Ganadería	8
Gobernación	153	Comisiones y transportes	3
Población y desarrollo	4	Ciencia y tecnología	0
Protección civil	1	Corrección y estilo	1
Radio y televisión	6	Cultura	1
Seguridad pública	2	Deporte	1
Fortalecimiento del federalismo	1	Educación	23
Fortalecimiento municipal	0	Pensionados y jubilados	0
Derechos humanos	4	Salud	13
Justicia	46	Seguridad social	24
Relaciones exteriores	3	Trabajo y previsión social	32
Defensa nacional	9	Reforma agraria	4
Marina	3	Turismo	10
Hacienda	135	Estudios legislativos	0
Desarrollo regional	0	Reglamentos y prácticas parlamentarias	7
Programación y presupuesto	11	Distrito federal	4
Asentamientos humanos	1	Asuntos indígenas	0
Desarrollo social	0	Equidad y género	0
Vivienda	1	Apoyo a discapacitados	0
Asuntos hidráulicos	3	Asuntos de la juventud	2
Bosques y selvas	3	Participación ciudadana	0
Ecología y medio ambiente	13	Fomento cooperativo	1
Pesca	4	Distribución y manejo de bienes	0
Energéticos	6	Vigilancia de la Contaduría	0
Artesanías	1	Mayor de Hacienda	0
Comercio	20	Gestoría y quejas	0
Patrimonio y fomento industrial	6		

TIPO
FALLA DE ORIGEN

* Tabla tomada de El Financiero, México año 2000.

ANEXO 2

El proceso legislativo en México^v





Sesión del Pleno

1ª Lectura

Se da la lectura al dictamen por los secretarios de la mesa

2ª Lectura

Se lee ante el Pleno y un miembro de la Comisión lo fundamenta. Cada grupo parlamentario expone su posición

Discusión

En la misma sesión se procede a la discusión de la iniciativa, primero en lo general (o sea en su conjunto), y después en lo particular cada uno de sus artículos

Los legisladores hablan alternativamente en contra o a favor de la iniciativa

Agotado el orden de oradores, la Asamblea, mediante votación económica, determina si está suficientemente discutida en lo general

Si así lo considera, se procede a la votación nominal del Dictamen en lo general

Votación en lo General

Cada legislador se pone de pie, dice su nombre y el sentido de su voto

Concluida la votación se procede al cómputo de los votos

El Presidente de la mesa proclama el resultado de la votación y declara si la iniciativa ha sido aprobada en lo general

Discusión y Votación en lo Particular

Se procede, en su caso, a la discusión particular de los artículos impugnados

Concluida la discusión de los artículos reservados y si la Asamblea lo determina, se inicia la votación nominal de los mismos

El presidente de la mesa proclama el resultado de la votación en lo particular

Aprobación

Concluida la votación en lo general y en lo particular, el Presidente de la mesa proclama el resultado de la misma y, en su caso declara aprobado el proyecto de ley o decreto y ordena su envío a la Cámara Revisora



Cámara Revisora

La Cámara Revisora recibe de la Cámara de origen la minuta del Dictamen con proyecto de decreto de la iniciativa y se somete internamente al mismo procedimiento descrito por la Cámara de Origen.

Aprobada una iniciativa por la Cámara Revisora, el Presidente de la Mesa Directiva acuerda su envío al Poder Ejecutivo para sus efectos constitucionales



Poder Ejecutivo

Si el titular del Ejecutivo no tuviere observaciones que hacer, lo publicará en el Diario Oficial de la Federación



PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

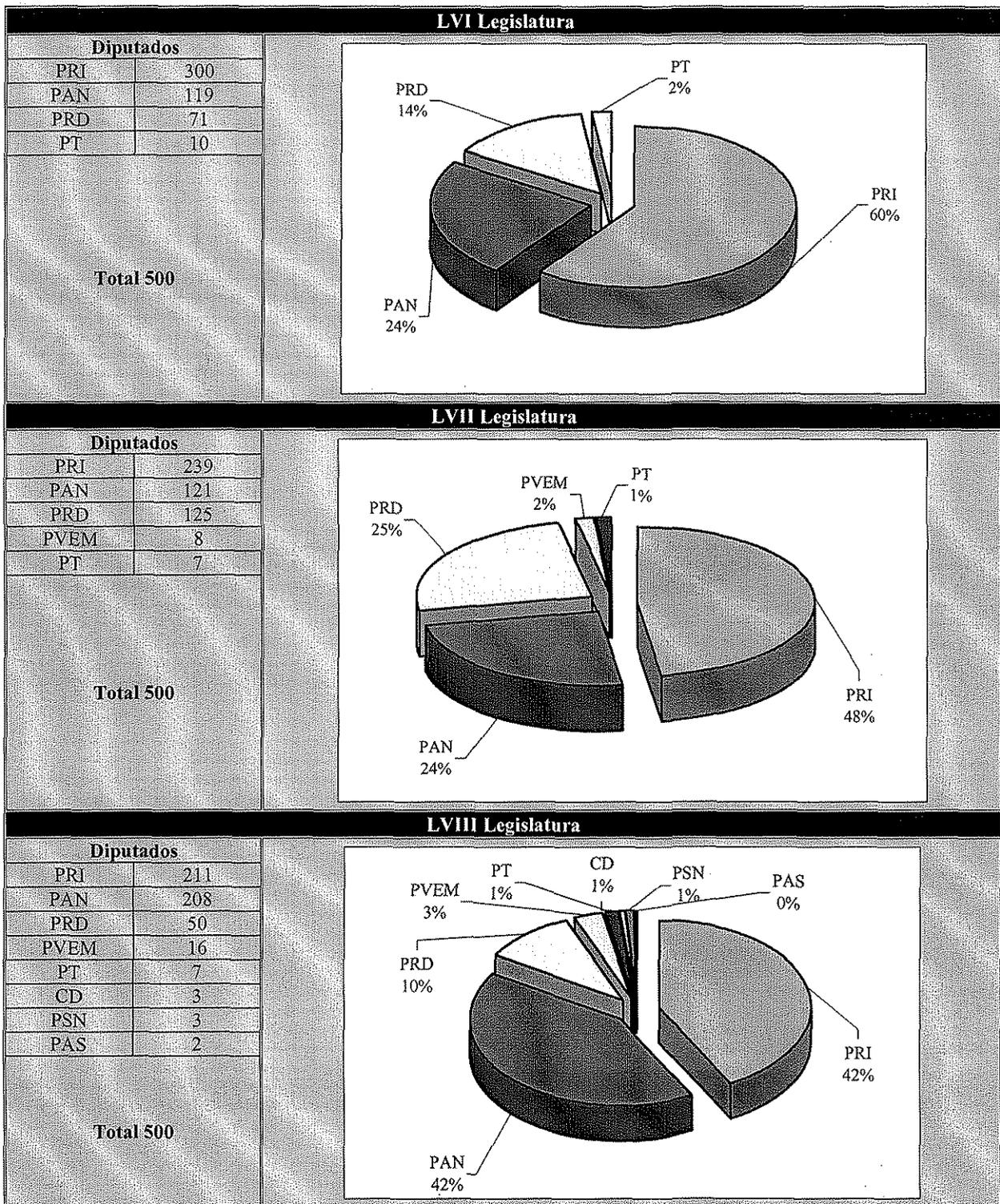
¹ Consultado en la página Web: <http://www.camaradediputados.gob.mx/> sección "Proceso Legislativo".



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ANEXO 3

Conformación de la LVI, LVII y LVIII legislaturas*



* Datos tomados del Museo Legislativo "Los Sentimientos de la Nación"; periódico Novedades, México 24 de agosto de 2000, página 6 y de la página Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica58/>