

## Congreso REDIPAL Virtual V enero-agosto 2012

Comentario de **Carlos Gómez Díaz de León** a la Ponencia CRV-V-01-12 ***“Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión”*** presentada por la Dra. Laura Valencia Escamilla

Las recientes transformaciones del sistema político mexicano nos ofrecen innumerables áreas de investigación y análisis que han sido abordadas por diversos especialistas. Dentro de éstos, uno de la mayor relevancia desde la perspectiva del desarrollo democrático es el asunto de las relaciones entre los poderes de la Unión y específicamente entre el Ejecutivo y el legislativo, tema que la Dra. Valencia desarrolla desde hace varios años con acuciosidad y profundidad, dando pistas sobre las consecuencias que la modificación de estas relaciones tienen en el sistema político mexicano. En este sentido, una mención especial merece, desde mi punto de vista, uno de los fenómenos que la transformación del Poder Legislativo ha tenido como efecto además de la autonomía de éste, y del conjunto de incentivos y sanciones que inciden en los actores. Me refiero al efecto cada vez más importante que tiene el legislativo sobre la formulación de políticas públicas.

Históricamente, el papel del Ejecutivo fue predominante en la definición de la agenda y consecuentemente en la presentación de iniciativas de políticas públicas, a partir del control directo y la influencia que ejercía el propio Presidente de la República sobre el poder legislativo. En la medida en que se fue conformando una representación política cada vez más importante y diversa en el Congreso la influencia y control disminuyó progresivamente hasta llegar a una situación en la que se refleja un sano equilibrio de poderes. Tal y como se desprende del estudio en comento, esto ha significado además de más productividad, más pluralidad más debate legislativo aunque ello no se haya reflejado también en la efectividad. Si bien hay una proliferación de iniciativas emanadas del legislativo, ello no ha repercutido en la aprobación de éstas y por lo tanto observamos un rezago legislativo. Pero lo más importante es la posibilidad real que se da en el seno del propio legislativo de generar las políticas públicas para satisfacer los reclamos y demandas económicas, sociales y políticas en un país como México que presenta serios desequilibrios sociales con altos índices de pobreza, desigualdad, y más recientemente un ambiente de inestabilidad jurídica provocada por la inseguridad.

Si bien constituye esta formulación de políticas solamente una de las fases del proceso de políticas (otras serían la implementación y la evaluación) el hecho de que se den en un recinto plural, competitivo y modernizado, según nos describe la Dra. Valencia, le da un valor incalculable al proceso al legitimación de la acción gubernamental y hacer corresponder la representación en acción colectiva a través de estas políticas públicas generadas en la arena legislativa, que es el campo político por excelencia. Además, a través de los órganos de control y vigilancia (ASF, Comisiones legislativas, comparecencias, etc.) se establece el proceso de evaluación de políticas que puede ir ajustando gradualmente los procesos de gestión pública en el Ejecutivo, para de esta

forma ir perfeccionando el sistema democrático más allá de la democracia electoral, es decir a través de la formulación democrática de Políticas Públicas.

**Dr. Carlos Gómez Díaz de León**

## Congreso REDIPAL Virtual V enero-agosto 2012

Comentario de **Carlos R. Menéndez Gámiz** a la Ponencia CRV-V-01-12 **“Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión”** de la Dra. Laura Valencia Escamilla.

La autora ofrece al lector una perspectiva que destaca los logros, avances y pendientes de la sociedad mexicana en la construcción de su sistema democrático y representativo. Para ello aborda el tema de manera diacrónica iniciando con la conformación de los poderes constitucionales del Estado mexicano: Poder legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, y después aborda las relaciones causales y desarrollo, que de manera especial configuran y amalgama a las fuerzas políticas en el Legislativo, determinando su relación con el Ejecutivo en una tarea fundamental, la de establecer políticas públicas.

A lo largo de su texto destaca la importancia del proceso democrático que ha logrado una presencia plural y multipartidista en el seno del Poder Legislativo, atributos que la autora sintetiza en dos extraordinarias gráficas, que muestran la debacle del unipartidismo, que paulatina, y al parecer definitivamente será sustituido por una configuración política e ideológica variada, muy compleja y que busca representar legítimamente los intereses de los diversos sectores sociales, económicos, y político de las regiones de México, que entran en el *“gran juego”* en la arena democrática.

El texto nos refiere que en este proceso de reconfiguración también se ha dado un fortalecimiento institucional del Legislativo, que se verifica en cuatro aspectos: 1) La constitución de la Junta de Coordinación Política, órgano multipartidista que vence al otrora unipartidismo que alimentaba y fortalecía al presidencialismo; 2) La creación y operación de la Auditoría Superior de la Federación de la Comisión de Vigilancia, además de *supervisar* como dice la autora, realiza su tarea sustantiva de *fiscalizar* el apego al marco legal en el ejercicio de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados; 3) El fortalecimiento de la transparencia y la información como valores institucionales del Congreso de la Unión, aspectos que se ven debidamente apuntalados con el quehacer cotidiano del Canal de Congreso, la Secretaría de Servicios parlamentarios y de los Centros de Estudios; y 4) La pluralidad y la eficacia en el trabajo legislativo. Aunque la autora no refiere explícitamente la función de Control que posee sobre los actos del

Ejecutivo, a través de la figura del Juicio Político y de la Comparecencia, esta función se lee entre líneas en la obra.

La autora otorga al tema de la producción y la eficacia legislativa una alta jerarquía en su texto. Ofrece las evidencias empíricas de como la función legislativa presenta reconfiguraciones y muestra atributos distintos bajo el unipartidismo, así como, bajo el signo del multipartidismo. La misma constitución política de los estados Unidos mexicanos establece la cooperación entre poderes. Expresa que “Tal situación ha engendrado encono entre los poderes así como el uso de instrumentos de controversia como son el veto (en desuso desde 1940), la controversia constitucional o las acciones de inconstitucionalidad, como detractores de las reformas institucionales.”

La legislativa es una de las funciones básicas del Congreso, sumándose a ésta, las funciones de fiscalización y la de control. Por ejemplo, solo en materia de legislación, reformas y adiciones a la CPEUM, seis en 1987; en 1999 diez reformas; cinco en el 2005; en 2006 cuatro; 2007 registra nueve; 2008 cinco; 2009 seis; 2010 dos; 2011 ocho reformas y adiciones a la CPEUM; y en lo que va del 2012 tres reformas más. Vale la pena destacar que cada una de ellas tuvo que ser aprobada al menos por 18 Congresos estatales.

Autores como Arnaldo Córdova señalan que las políticas públicas inician prácticamente con la legislación, otros autores, en cambio, las ubican solo como actos del Poder Ejecutivo. Por ello es interesante la idea de la autora de que “se puede afirmar que la producción legislativa de los diputados se incrementó cuando el Ejecutivo tuvo menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la Cámara no favorecía a su partido” y por otro lado la autora retoma a (Reniu Vilamala, 2008) al decir que “la inflación legislativa se puede traducir en la incapacidad de los partidos para la negociación y conformación de coaliciones para que los legisladores individuales cooperaran con propuestas comunes o acuerdos programáticos con el gobierno, esto ha debilitado a la democracia dado que el bloqueo de los grupos opositores, el bajo desempeño legislativo y la negociación de acuerdos provisionales incentivaron el conflicto antes que la cooperación” llevando a los grupos parlamentarios, en este hilo de pensamiento a una consecuencia lógica: las coaliciones parlamentarias, como lo señala la autora, que en los nuevos escenarios enfrentarán una ardua y compleja tarea legislativa.