

CRV-XI-02-18

(a) SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

(b) DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL XI

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Mayo-octubre 2018*

Ponencia presentada por

Alberto Vélez Valdés

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MODELOS DE PLANEACIÓN LEGISLATIVA Y AGENDA LEGISLATIVA EN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

Julio 2018

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MODELOS DE PLANEACIÓN LEGISLATIVA Y AGENDA LEGISLATIVA EN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

Alberto Vélez Valdés ¹

Resumen

Esta investigación analiza y compara información sobre los modelos de planeación legislativa en los Congresos de las entidades federativas de México. Presenta un contexto histórico, conceptual y empírico de la planeación aplicada en el sector público, tanto en los gobiernos nacional, estatales y municipales, como también en el Poder Legislativo. Entre los hallazgos relevantes destaca que los congresos que cuentan con un plan legislativo comparten una identidad institucional, plantean propuestas más consistentes que una agenda legislativa, consideran la opinión de la ciudadanía de otros niveles u órdenes de gobierno, e incorporan indicadores de seguimiento a metas y objetivos; si bien la mayoría tiene una integración dividida, presentan condiciones favorables en transparencia o apertura legislativa. Por último, identifica buenas prácticas en materia de planeación legislativa local e internacional, que puedan ser aplicables en otros Congresos.

¹ Miembro de la Redipal. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Actualmente es consultor e investigador independiente en temas de presupuesto basado en resultados y sistemas de evaluación del desempeño. Correo electrónico: a.vvcreativo@gmail.com

I. Concepto y antecedentes de la planeación en el sector público

Para comprender el concepto de planeación, Miklos (2000: 9) se refiere a esta como “un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados”. Cabe asociar la planeación a su concepto sinónimo de planificación, que se refiere al ejercicio de planes u otro instrumento que oriente el futuro de una organización. En ese mismo sentido, Ackoff (1973) entiende la planeación en el sector privado como la forma de “concebir un futuro deseado, así como los medios necesarios para alcanzarlo”.

En el sector público, Majul (2014: 55) explica que la planeación va ligada a la prospectiva, ya que “explora los futuros factibles y selecciona el más conveniente”. En adición, la autora se refiere a que este tipo de planeación enfatiza la creación de un futuro deseado y la búsqueda de los medios para hacerlo posible. Es entonces como se parte del diseño de una visión creativa y libre, hasta los detalles de la implementación y seguimiento de tipo operativo.

El antecedente de la planeación en el gobierno es su importación desde sector privado posterior a raíz de las crisis del estado de bienestar. Según Albuquerque y Lozano (2010: 63) el concepto de planeación estratégica ha sido suma de diversos modelos organizaciones. Puede entenderse como el diseño de una misión y visión acompañada de un diagnóstico, objetivos y metas alcanzables en un plazo dado.

La planeación aplicada al sector público en América Latina comienza cuando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se enfoca en estudiarla y promoverla como una herramienta administrativa clave para lograr gobiernos menos improvisados y más eficaces en alcanzar el desarrollo de la sociedad. La CEPAL crea en 1962 el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) como un órgano asesor en la materia y generador de información sobre mejores prácticas (Di Filippo, 2009: 209-211). Este antecedente promovió en los gobiernos de la región reformas administrativas para institucionalizar la planeación y dotarla de un marco jurídico, personal especializado y presupuesto. Con esta base comienza la tendencia en los gobiernos nacionales de crear secretarías, comités o consejos de planeación con enfoque de desarrollo.

La planeación en el sector público ha adquirido diversas connotaciones, la más convencional es aquella orientada al desarrollo. Máttar y Cuervo (2014: 20) definen a la planeación como “un acto político, una teoría, y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiregional (o multi-escalar), inter-sectorial y

pluri-temporal del desarrollo”. De manera que esta es más que una simple función administrativa, pues trasciende niveles de gobierno, fronteras territoriales y límites en el tiempo; sobre todo, se enfatiza su aplicación en el desarrollo de la sociedad.

La planeación multiescalar participativa es entendida como aquella aplicada en nivel local, interregional, sub-nacional, nacional, internacional, y otras no vinculadas a una división político-administrativa (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015: 14). Esta implica la coherencia entre visión, objetivos y metas de diversos instrumentos de planeación. Es decir, puede interpretarse que un plan estatal de desarrollo no solo puede articularse al contenido de uno nacional o municipal, sino también a un plan legislativo.

Por último, la planeación prospectiva puede entenderse como la construcción de escenarios deseables en un futuro determinado (CEPAL, 2014: 147-148). Estas permiten ordenar las actividades y recursos de una organización para reducir la incertidumbre del futuro. Precisamente es la visión de cada plan la que depende de un ejercicio de prospectiva, realizado por diversos actores mediante consultas públicas o paneles de expertos.

1. Modelo de planeación en el Poder Ejecutivo

Dentro del gobierno la planeación es más que una tarea, implica un modelo compuesto por elementos que le permiten ser instrumentada. Dicho modelo de planeación puede considerarse como tal cuando está reconocido en la ley y es una práctica administrativa institucionalizada. En esta investigación se propone un modelo de planeación compuesto de tres elementos relacionados que son la legislación, el órgano de planeación y el plan de desarrollo. Estos tres elementos se instrumentan en un proceso de planeación, a través del cual se mide el grado en que un gobierno instrumenta su función de planear a futuro. Enseguida se explica con mayor detalle en qué consiste cada elemento y qué ejemplos se encuentran en México.

a) Legislación en materia de planeación

Dentro de las funciones administrativas de los gobiernos mexicanos establecidas en la legislación destaca la de planear a futuro. En estas normas es posible identificar dos tipos de planeación según su ámbito de aplicación., la del desarrollo y la de gestión interna.

La planeación del desarrollo, obligatoria cada cierto periodo de años y que corresponde a un órgano en su mayoría centralizado y especializado. Consiste en crear planes aplicables al poder ejecutivo, con base en la participación de múltiples sectores y

con un alcance a mediano o largo plazos. Esta planeación se puede articular a las funciones del gobierno tiene de diseñar su presupuesto de egresos y ordenar su territorio.

La planeación de gestión interna se da dentro del gobierno. Sólo participan en ella anual o semestralmente los funcionarios que allí laboran. Esta planeación se expresa en el plan operativo anual o Matriz de Indicadores para Resultados.

b) Órgano de planeación.

Para la aplicación de instrumentos de planeación existen dos tipos de órganos, en función de su ubicación dentro de la estructura administrativa del gobierno. Estos pueden ser un órgano centralizado de una dependencia de la administración pública o un órgano especializado, descentralizado y no sectorizado de la administración pública. Su función consiste principalmente en operar las funciones de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación, así como del soporte administrativo y legal que estas implican. La observancia de sus decisiones en torno al plan es vinculante para el gobierno.

Los órganos de planeación más comunes son los de la administración centralizada o dependientes de la oficina del poder ejecutivo. Al iniciar un nuevo periodo de gobierno su labor se enfoca en realizar un plan de acción que conjunte los proyectos del gobernante en turno con las demandas sociales, propuestas y aspiraciones sociales vigentes, a fin de generar una visión a futuro. Su finalidad es concentrarse en las áreas de prosperidad social que engloba la planeación y su relación con el presupuesto de egresos.

Por lo que respecta a los órganos de planeación especializados, estos pueden estar descentralizados, no sectorizados dentro del gobierno. Estos se concentran en áreas específicas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, sustentabilidad medioambiental y movilidad. Es más común encontrarlos a nivel municipal que en otros niveles. De igual forma en esos órganos se elabora un plan de desarrollo, aunque focalizado y a largo plazo.

c) Instrumentos de planeación

Un plan o programa de planeación es el instrumento principal en la materia, seguido por los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales, y su desglose en políticas públicas. Los principales rasgos que definen a un instrumento de planeación son su contenido, el cual a su vez define la cobertura geográfica y la periodicidad. Al revisar los planes elaborados por órganos de planeación de gobiernos federales, estatales y municipales latinoamericanos es posible identificar tres tipos de planes según su contenido.

- *Planes de desarrollo nacional, estatal o municipal.* Su enfoque es integral de las áreas que componen la prosperidad de una sociedad y sus instituciones. Entre las

áreas comunes destacan la social, que engloba los derechos colectivos como a la educación, salud, cultura, entre otros; la económica, relacionada al empleo y la inversión en áreas productivas; la de seguridad y justicia, enfocada a la prevención del delito y la certeza jurídica; y por último la de eficiencia gubernamental, que comprende mejoras administrativas en los servicios que ofrece a la ciudadanía. La periodicidad de estos planes se establece según el periodo del gobernante en turno.

- *Planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.* Están diseñados especialmente para organizar el crecimiento del espacio en donde habita y se transporta la población. Su propósito principal es establecer lineamientos de uso de suelo y controlar la construcción de zonas habitacionales, comerciales o de otra índole. Para el cuidado de áreas naturales y vialidad también se establecen lineamientos, aunque de menor prioridad. Pese a ser planes más focalizados, la periodicidad de estos es a mediano y largo plazo. Su observancia es obligatoria para los proyectos infraestructura. Entre este tipo de planes se anexan también los Atlas de Riesgos del entorno geográfico que se habita.

- *Planes estratégicos con visión de largo plazo.* Este tipo de planes son críticos para sostener los niveles de prosperidad de una sociedad durante décadas. Se enfocan en elaborar escenarios sobre temas como la gestión del agua, el desarrollo de una zona metropolitana o región de países. Estos se concentran en proponer soluciones de problemas altamente complejos de forma transversal y con el apoyo de múltiples sectores. Acostumbran a contar con proyectos a lo largo de las etapas que dure el plan.

-

II El modelo de planeación en México

La planeación es una facultad que los gobiernos municipales, estatales y federal de México tienen para definir una visión de corto, mediano o largo plazo orientado a cumplir objetivos de desarrollo que impacten en el bienestar de la sociedad. Es lo contrario a la improvisación, pues supone el diseño de objetivos, estrategias y acciones con base en diagnósticos integrales orientados al logro de una visión de largo plazo acordada entre los sectores público, privado y social.

El antecedente más remoto de la planeación en el gobierno mexicano lo resume Sánchez (1996: 729-739). La autora alude a la expedición de la Ley sobre Planeación General de la República en 1930 y la creación del Primer Plan Sexenal en 1933 durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas, centrado en temas de recursos naturales,

educación y la cuestión agraria. Años después, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 incorporó el urbanismo y la demografía a la planeación. Desde 1983 con la actual Ley de Planeación el desarrollo fue orientando el contenido del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas; enseguida se instituyó que cada Presidente de la República contara con un PND de alcance sexenal.

El sustento jurídico de la planeación en México, por orden jerárquico, reside en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 26 para la federación; 115, fracción V, inciso a) para los municipios; y 122 apartado C para las delegaciones. Del primero se deriva la Ley de Planeación, que va más allá del mero término y define en su artículo 3° a la planeación nacional del desarrollo como:

[La] ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales (...).

La CPEUM establece las características, finalidad y operatividad general de la planeación a nivel federal. A nivel reglamentario, existe la Ley de Planeación, vigente desde el 5 de enero de 1983 y sido objeto de ocho reformas a la fecha. Una reforma realizada a esta ley fue la de 6 de mayo de 2015, la cual añadió el artículo 21 Bis para dotar al Plan Nacional de Desarrollo de una visión de largo plazo en materia de fomento económico, a fin de impulsar la productividad y competitividad, así como una política nacional sectorial y regional.

En México la institución facultada a nivel federal para coordinar las tareas operativas de la planeación nacional es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño. También intervienen el resto de las dependencias, los organismos descentralizados y la propia Presidencia de la República. A diferencia de algunos modelos de planeación de las entidades, a nivel federal no existe un comité o consejo que funja como órgano consultivo con representación multisectorial del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

1. Planeación en gobiernos estatales y municipales

En las 32 entidades federativas la planeación se regula también por la Constitución del Estado y sus respectivas leyes de planeación. En cada una de ellas el modelo de planeación es implementado por sistemas de planeación o comités estatales de planeación, integrados colegiadamente por funcionarios públicos de dependencias centralizadas, un órgano

especializado en planeación, el poder legislativo y judicial, así como de representantes de la sociedad civil y las universidades.

La planeación es también una atribución de los gobiernos municipales y delegacionales, de gran relevancia por su impacto más directo e inmediato en la sociedad, en comparación a los gobiernos estatales o el federal. El tipo de funciones que desempeña un municipio o delegación en México, según el artículo 115 y 122 de la Constitución federal, están focalizadas a servicios primarios, infraestructura educativa, seguridad pública y tránsito, así como desarrollo urbano, entre otros. Es decir, bienes y servicios de alta demanda en la población.

III Modelo de planeación en el Poder Legislativo

La planeación como una facultad del poder legislativo también existe, ya que los congresos son organizaciones públicas susceptibles de contribuir en el proceso de la planeación nacional y estatal. Incluso, al igual que los gobiernos, siendo órganos del Estado tienen la oportunidad de diseñar una visión a largo plazo. Es decir, los congresos pueden decidir cómo representarán sus Diputados y Diputadas a una sociedad cambiante, participativa y exigente; cuál es su rol en la solución de nuevos retos de mayor complejidad; cómo contribuyen al desarrollo estratégico de su respectivo Estado.

A la fecha no existe literatura sobre el concepto, antecedentes y experiencias de modelos de planeación legislativa en los congresos o parlamentos del mundo, de México o América Latina. Si bien esto representa una limitante para fundamentar con literatura el estudio, a la vez representa un área de oportunidad para iniciar investigación exploratoria sobre un tema de interés público y aplicabilidad práctica.

En cambio, existen algunos estudios sobre actividad legislativa o partidaria. El de García Montero (2007: 27) analiza el rol de los gobiernos y congresos nacionales en una muestra de 18 países latinoamericanos. Concluye que el gobierno tiene mayores tasas de aprobación de sus propuestas al legislativo que el congreso; evidencia una relación negativa entre a mayor cantidad de iniciativas presentadas menor es la tasa de éxito en su aprobación.

Un estudio a nivel internacional de Zubek, Radosław, Goetz, Klaus y Lodge, Martin (2007) analizan cuatro países de Europa Central, cuyos gobiernos cuentan con una planeación o programa legislativo. Su conclusión es que este instrumento cumple cuatro funciones clave, llenar el intercambio de información, coordinación con el poder legislativo, priorización de temas, movilización de recursos y señalización de un rumbo al congreso.

Se pueden distinguir dos tipos de instrumentos de planeación legislativa. La agenda legislativa y el plan de desarrollo legislativo. Aunque pareciera existir una diferencia de términos, el contenido de ambos tiene a ser distinto en la práctica.

- **Agenda legislativa.** Este instrumento contiene regularmente propuestas de revisión, expedición o reforma a un marco jurídico, acordadas por los grupos legislativos del Congreso. La periodicidad de esta es a corto plazo, entre un periodo legislativo y un año de legislatura.
- **Programa de Desarrollo Legislativo.** Es un instrumento que plantea un escenario deseable a mediano plazo para el Congreso, con bases en una identidad institucional y agenda de propuestas legislativas y de otra índole, acordadas por los órganos del Congreso y la ciudadanía representada por el mismo. La periodicidad de éste es a mediano plazo, los tres años de una legislatura. Para garantizar su cumplimiento durante el periodo, incluye mecanismos de alineación al presupuesto y programas operativos, así como indicadores de seguimiento y evaluación. Si bien este instrumento prioriza acciones a mediano plazo, no subestima aquellas que puedan surgir a corto plazo, y da pie a posibles adecuaciones cada cierto tiempo.

En suma, un instrumento de planeación legislativa le brinda certidumbre en el corto y mediano plazo al quehacer del congreso, no solo en el área legislativa, sino de fiscalización, control político, presupuestaria y representativa. Asimismo, motiva la creación de una identidad institucional que implica una misión, visión, objetivos y valores entre quienes laboran en el Poder Legislativo. Esta identidad generaría un mayor sentido de pertenencia entre Diputados y Diputadas y funcionarios directivos y administrativos quienes lo conforman y conformarán.

1. La planeación legislativa en congresos de otros países

Es meritorio citar ejemplos de modelos de planeación legislativa en congresos de otros países del mundo, con el fin de comprender el rol que desempeñan en el futuro de sus naciones. Sobre todo, interesa resaltar algunas de sus buenas prácticas.

En el continente europeo, el *Committee for the Future* del Parlamento de Finlandia es un órgano formado por 17 legisladores. Desde 1993 éste se encarga de preparar una opinión sobre el “Informe del Gobierno sobre el futuro”, un instrumento de planeación a 2030 del Primer Ministro de Finlandia. Otras de sus funciones son elaborar estudios y

pronósticos sobre diversos temas del desarrollo. La publicación más reciente hace un compendio de ponencias presentadas por legisladores y funcionarios de diversos países en el marco del seminario internacional “*Work for the next Generations*”.

La Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia es una referencia en planeación legislativa a largo plazo. Esta cuenta con un Plan Estratégico Institucional (PEI) 2016-2020, elaborado con base en la Ley No. 777 del Sistema Nacional de Planificación Integral del Estado. Para la aprobación del PEI el Ministerio de Planificación del Desarrollo valida si está articulado a la Agenda Patriótica 2025 de Bolivia y el Plan de Desarrollo Económico y Social; incluso si cumple con los lineamientos para el diseño de un PEI.

El Senado de la República del Congreso de Colombia es también una institución de vanguardia en materia de planeación legislativa y administrativa. Su instrumento de planeación actualmente vigente es el Plan Estratégico (PE) 2017-2020, mismo que implementa de forma operativa a través del Plan General 2017. A grandes rasgos, el PE se basa en una identidad institucional, y define objetivos, estrategias, indicadores con metas anualizadas y órganos responsables por cada uno de los 4 ejes estratégicos. Una práctica destacable del Senado colombiano es que establece un procedimiento para diseñar dicho Plan, así como para diseñar indicadores.

2. La planeación en los Congresos de México

En México existen 32 Congresos de las entidades federativas, además del Congreso de la Unión que se divide en la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Las facultades de los primeros con respecto al segundo no se delimitan explícitamente en la CPEUM, aunque sí a nivel federal por los artículos 73 al 79. Como parte de la autonomía y soberanía de cada Estado se entiende que cada facultad no exclusiva del Congreso de la Unión queda reservada a las entidades mientras no contravenga a la Constitución, las leyes federales y generales.

Considerando la escasa información sobre planeación en los poderes legislativos locales se elaboró un análisis comparado con base en información pública, oficial y vigente de los sitios electrónicos de los 32 Congresos locales y el Congreso de la Unión. Se encontró que en 11 de ellos se elabora algún tipo de instrumento de planeación, sea una agenda legislativa de corto plazo o un plan de desarrollo legislativo de mediano plazo. Enseguida se exponen los modelos de cada congreso y se resume una práctica destacable.

a) Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión, entiéndase la Cámara de Diputados y al Senado de la República, tiene instrumentos de planeación legislativa implícitos conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo, les compete a los grupos parlamentarios presentar la agenda legislativa en la primera sesión de cada periodo ordinario. Asimismo, una de las atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política es promover que se adopten acuerdos para desahogar dicha agenda.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, se publican en la Gaceta Parlamentaria las agendas legislativas de los grupos parlamentarios con representación. Desde la LX hasta la actual LXIII legislatura sumaban 22 agendas a julio de 2017; en la forma, estas se conforman por listas de normas jurídicas por área durante el periodo legislativo. Actualmente, ésta publica también un compendio² de agendas legislativas actualizadas de los congresos locales, incluido un análisis de político de estos.

Con relación al Senado de la República, no se cuenta con instrumentos de planeación legislativa. El sitio del dedicado a obligaciones de transparencia, lo relativo a la agenda legislativa se encuentra en construcción.

b) Baja California

En el Congreso del Estado de Baja California existe un Plan de Desarrollo Legislativo 2014-2016 elaborado cada legislatura por la Junta de Coordinación Política. El fundamento jurídico de este instrumento de planeación es el artículo 16 BIS, TER y QUARTER de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California. Desde 2003 existe este plan, aunque es hasta 2010 que se reglamenta. Se organiza a través de 6 metas y 33 objetivos. Su fuente de información es la agenda legislativa de cada Coordinador de Grupo Parlamentario y Diputados y Diputadas en el Congreso, remitida a la Junta.

c) Campeche

En el Honorable Congreso del Estado de Campeche existe el Plan de Desarrollo 2015-2018 de la LXII Legislatura, elaborado por la Junta de Gobierno y Administración. No existe un fundamento jurídico para este instrumento de planeación. El contenido de éste incluye una identidad institucional, un diagnóstico y se estructura a través de 3 objetivos, 14 metas y 4 ejes estratégicos; entre las acciones propuestas, además de las de tipo legislativo, destacan elaborar consultas públicas, replantear mecanismos de comunicación y realizar un proyecto de gestión administrativa.

² Véase Agendas legislativas de los congresos locales: Obtenido de:
http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir_agenda.htm

d) Chiapas

En el Honorable Congreso del Estado de Chiapas existe una Agenda Legislativa 2015-2018. No existe un fundamento jurídico para este instrumento de planeación, como tampoco sobre el órgano que la elabora. Un rasgo destacable de esta agenda son los 9 ejes rectores que organizan las propuestas de los Diputados y Diputadas, la mayoría en materia legislativa.

e) Jalisco

El Honorable Congreso del Estado de Jalisco cuenta con cuatro instrumentos de planeación elaborados por la Comisión de Planeación y el Comité de Planeación del Poder Legislativo, conformado por Diputados y Diputadas de las comisiones de Planeación para el Desarrollo, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, Justicia, Hacienda y Presupuestos, Administración; y presidentes en turno de Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política. El fundamento jurídico de estos instrumentos de planeación es el artículo 78 A-I de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, así como el artículo 19 A-M de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

El principal instrumento del Congreso de Jalisco es el Plan General del Poder Legislativo de la LXI Legislatura. Este contiene un diagnóstico de la composición político-administrativa del Congreso, acciones de mejora a su desempeño y agenda de reformas durante el periodo, además de proyectos presupuestales. Incluye también un mapa de fortalezas y debilidades, y describe la visión, valores y objetivos institucionales. Lo relevante es que establece Matrices de Indicadores para Resultados por unidad administrativa.

Un segundo instrumento de planeación del Congreso de Jalisco es la Agenda Legislativa, elaborada al inicio de cada legislatura. Ésta se compone de acciones para revisar, reformar o derogar legislación; organizada por ejes, sub ejes y legislación implicada. Con base en esta, un tercer instrumento es el Programa Legislativo, cuya vigencia es de un año y tiene carácter de preferente. En éste se enlistan un conjunto de temas prioritarios, enfocados principalmente a reformas y dictaminarían de asuntos pendientes. Con base en estos, un cuarto instrumento es el Programa de Trabajo de Comisión. Éste representa la planeación operativa de las actividades legislativas, a partir de la identidad de la comisión, sus estrategias y líneas de acción.

f) Michoacán

En el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo existe una Agenda Legislativa de la Septuagésima Tercer Legislatura, elaborada por la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, un órgano colegiado compuesto por el Presidente del Congreso

y la Junta de Coordinación Política. El fundamento jurídico de este instrumento de planeación reside en los artículos 50, 51, 119, 212 y 213 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Un rasgo destacable de esta Agenda es que no solo se conforma con base en las propuestas de los grupos legislativos. También puede incluir las propuestas de los órganos autónomos, poderes Judicial, Ejecutivo y ayuntamientos; el Congreso invita a éstos a participar.

g) Nayarit

En el Congreso del Estado de Nayarit existe el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) 2014-2017, elaborado por la Comisión de Gobierno, un órgano directivo integrado por los Diputados y Diputadas coordinadores de grupos parlamentarios. El fundamento jurídico de este instrumento de planeación son los artículos 117 al 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit; y el artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior. El Plan se organiza de forma integral: marco jurídico y planes nacional y estatal, consultas, plataformas de partidos políticos; diagnóstico socioeconómico y del Poder Legislativo; identidad institucional; horizontes; 4 ejes estratégicos; responsables de instrumentarlo; indicadores (incluidos en los POA); y mecanismo de actualización.

Una práctica administrativa del Congreso de Nayarit que contribuye implementar eficazmente el PDI es que cuenta con un Programa Operativo Anual y planes de trabajo por cada comisión ordinaria. De esta forma se articula el plan con el presupuesto, los recursos humanos y financieros, así como con las acciones o proyectos a realizar por los órganos legislativos, administrativos, de apoyo y técnicos.

h) Nuevo León

El fundamento legal de la planeación en el HCNL reside en diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado (LOPLE) y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León. El eje de acciones legislativas se sustenta en la agenda legislativa, que en términos del Artículo 64, fracción III, inciso 'b' de la LOPLE, le corresponde acordar a la Comisión de Coordinación y Régimen Interno (COCRI). Asimismo, en términos del artículo 67 fracciones I y II del Reglamento, es labor del Centro de Estudios Legislativos (CEL) realizar investigación orientada a desarrollar líneas de acción para ejecutar dicha agenda, así como participar en su elaboración, a instrucción de la COCRI.

Por otra parte, en el eje administrativo, la planeación encuentra sustento en el mismo artículo 64, fracción VII y 78, fracción V de la LOPLE. La primera, relativa a la facultad de

la COCRI de “Convocar a los titulares de los Órganos de Soporte Técnico y de Apoyo dependientes de la COCRI a las reuniones semestrales de planeación y organización de las actividades administrativas del Congreso”; la segunda, relativa a la facultad del Comité de Administración de participar en las reuniones semestrales de planeación administrativa.

Con relación a los instrumentos de planeación en el H. Congreso del Estado de Nuevo León, se cuenta con una agenda legislativa por periodo, mas no un plan legislativo de mediano o largo plazo. El primer registro que se tiene de la primera es la aprobación en junio de 1998 de la “Agenda Legislativa para la Reforma del Estado de Nuevo León 1998-2000”. Esta comprendió un conjunto de acciones legislativas de expedición, reforma o revisión al marco jurídico, que servirían como referente para el trabajo de la LXVIII Legislatura del HCNL. La composición de esta se desglosó en 5 ejes: reforma política, administración y procuración de justicia, desarrollo económico y urbano, desarrollo social y seguridad pública; así como en los ámbitos municipal, estatal y federal. En ese entonces el documento se acordó mediante el Pleno y la Gran Comisión, un órgano representativo de los coordinadores de grupos legislativos.

En septiembre de 2001 la LXIX Legislatura replicó un instrumento de planeación que guiara la labor de los Diputados y Diputadas al aprobar la "Agenda Legislativa 2001-2003". Esta comprendió objetivos, estrategias y un listado de leyes por reformar y proyectos de nueva creación. De igual forma que la anterior, los ejes rectores de esta agenda fueron la reforma política del Estado, la administración pública, el desarrollo del Estado y el desarrollo social. Tanto el Pleno como la Comisión de Coordinación y Régimen Interno también habrían acordado esta Agenda.

En el buscador del sitio web del HCNL se tiene registro electrónico de “Agenda mínima” en el Informe Semestral de Actividades de la Oficialía Mayor para la LXX Legislatura 2003-2006. Si bien se mencionan, no se hace referencia al contenido de estas o algún dato estadístico al respecto. Más recientemente, se tienen registro en el sitio del HCNL las agendas temáticas legislativas desde la LXXI Legislatura 2006-2009, hasta la actual LXXIV Legislatura 2015-2018. Como lo muestra la tabla 1, en total suman 16 documentos que guían el trabajo de los Diputados y Diputadas por periodo de sesiones.

Tabla 1. Agendas legislativas presentadas por legislatura periodo y año en el HCNL

Legislatura	Años	Periodo	Año		
			Primero	Segundo	Tercero
LXXIV	2015-2018	1°	I	I	
		2°	I	*	
LXXIII	2012-2015	1°	I	I	
		2°	I		I
LXXII	2009-2012	1°	I		I
		2°	I		
LXXI	2006-2009	1°	I	I	I
		2°	I	I	I

Fuente: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/agenda_legislativa.php. * Pendiente de publicarse.

Si bien cada periodo de sesiones el Pleno del HCNL acuerda una agenda legislativa con propuestas de expedición o reforma a leyes, estas se limitan al corto plazo y a los ejes legislativo, presupuestario y de fiscalización. Algunas debilidades de este instrumento de planeación es que no se fundamenta en alguna identidad institucional del propio HCNL y omite consultar a la ciudadanía representada por los Diputados y Diputadas, a los órganos técnico-administrativos y especialistas en áreas del desarrollo estratégico en la entidad.

i) Oaxaca

En el Honorable Congreso del Estado de Oaxaca existe la Agenda Legislativa 2013-2016, elaborada por la Junta de Coordinación Política. El fundamento jurídico de este instrumento de planeación es el artículo 40, fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. Un rasgo destacable de esta agenda es además de medidas legislativas, propone otras de competencia del poder ejecutivo; estas se agrupan en 5 ejes y 4 políticas transversales.

j) Puebla

En el Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla existe una Agenda Legislativa 2014-2018 elaborada cada legislatura por la Junta de Coordinación Política. El fundamento jurídico de este instrumento de planeación es el artículo 40, fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Puebla. El aspecto más importante que describe esta Agenda es que se realizó con base en consultas públicas en diversas regiones del Estado. Las propuestas incluidas consisten no solo en revisar o reformar leyes, sino en acciones ejecutivas; se agrupan en 4 ejes articulados al Plan Estatal y Nacional de Desarrollo.

Cabe mencionar que esta Agenda del Congreso de Puebla tiene como base su identidad institucional que implica su misión, visión, objetivos y valores. Asimismo, toma en cuenta los contextos internacional, estatal y local en el que está inmersa. Ejemplo de ello son los 8 Objetivos del Desarrollo del Milenio, ahora los 17 Objetivos del desarrollo Sostenible.

k) Quintana Roo

En el Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, existe una Agenda Legislativa. No existe un fundamento jurídico para este instrumento de planeación. No obstante, su elaboración se fundamenta en el acuerdo para la elaboración de los “Foros de Consulta Ciudadana. Agenda Legislativa de la XV Legislatura: Tu Voz es Ley”. Esta agenda se compone por las propuestas y demandas de la ciudadanía agrupadas por 4 ejes rectores y 16 sub ejes, integrados a partir de las 9 mesas de trabajo en diversas áreas temáticas. De forma complementaria, también se incorporan las agendas legislativas de cada grupo parlamentario, Diputados y Diputadas independientes. Un rasgo destacable de este instrumento de planeación es que toma como referencia los principios del Parlamento Abierto en su identidad institucional.

l) Sinaloa

En el Congreso del Estado de Sinaloa existe el Plan de Desarrollo Institucional de la LXI Legislatura, elaborado por el Instituto de Investigaciones Parlamentarias. El fundamento jurídico de este instrumento de planeación no se especifica en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa ni en algún reglamento. Un rasgo clave de este Plan es que sus ejes parten de la identificación de un macro proceso del trabajo legislativo. De manera que las propuestas no se limitan a las funciones legislativas, sino que abarcan otras más, como la fiscalización de la cuenta pública y la modernización administrativa del Congreso.

m) Tlaxcala

En el Congreso del Estado de Tlaxcala existe el Programa Legislativo, elaborado por la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación y Concertación Política. El fundamento jurídico de este instrumento de planeación reside en los artículos 10, 45 y 68 al 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. El programa vigente es del Primer Año de Ejercicio Legal de la actual LXII Legislatura. Un rasgo destacable de este es que desglosa la agenda de propuestas por grupo parlamentario, aunque no se especifican objetivos o ejes comunes a la agenda de todos los grupos. Para la creación del programa, los Diputados y Diputadas podrán reunirse con el poder ejecutivo, judicial, ayuntamientos y órganos autónomos.

IV Variables asociadas a una planeación legislativa

Con base en los datos generados por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en su *Informe Legislativo 2016* (IMCO, 2016) es posible comparar a qué variables se asocia contar con un instrumento de planeación legislativa. De los 11 congresos analizados, la integración de los partidos representados era dividida, excepto en Sinaloa y Veracruz donde un partido sí tenía mayoría absoluta. Otra variable importante es el “Cumplimiento con obligaciones de la Ley General de Transparencia”, en donde 5 están por encima del promedio, Baja California, Nuevo León, Nayarit, Jalisco, y Sinaloa.

Cabe referirse al *Diagnóstico de Parlamento Abierto 2016* (APA, 2016), el cual se compone de 10 principios que derivan en 95 indicadores cuantitativos, de los cuales se producen dos valores: uno de cumplimiento general de cada indicador y otro de puntuación total de cada Congreso. En este, los congresos locales con una puntuación mayor del promedio total (37.1) y que cuentan con una agenda o plan de desarrollo legislativo son, en orden ascendente Puebla, 52; Nuevo León, 45; Jalisco, 41; Baja California, 41; y Michoacán, 39. En todos ellos el límite de años consecutivos para ser legislados es de 12, excepto en Oaxaca.

Puede interpretarse que la mitad de las entidades que cuentan con instrumentos de planeación presentan condiciones favorables en transparencia o apertura legislativa, pese a que tienen una integración dividida. Esto tiende a que existan alianzas entre partidos e independientes en torno a definir una visión en común.

Al analizar los 5 planes legislativos, estos comparten al menos tres rasgos de fondo. Primero, se basan en una identidad institucional del Congreso, plantean propuestas más consistentes que una agenda legislativa, consideran la opinión de la ciudadanía de otros niveles u órdenes de gobierno, e incorporan indicadores de seguimiento a metas y objetivos. En cuanto a rasgos de forma, plasman la identidad gráfica de su respectivo Congreso.

V Conclusiones

Una vez expuestos los modelos de planeación en congresos locales, solo 12 de 32 cuentan con un instrumento de planeación legislativa. De estos, 7 son agendas legislativas vigentes por un periodo, año de sesiones o legislatura; y 5 son planes de desarrollo legislativo o institucional de mediano plazo, vigentes durante una legislatura.

De los instrumentos de planeación en los congresos estatales que se analizaron, todos presentan de forma enunciativa propuestas en diversos ejes del poder legislativo y

áreas del desarrollo. Estas son en su mayoría sobre expedición, reforma, revisión o derogación de legislación, aunque también incluyen acciones administrativas de mejora en la gestión interna del Congreso.

En suma, un modelo de planeación sirve para organizar acciones destinadas a cumplir objetivos futuros con base en acciones en el presente, sea en instituciones de gobierno o bien legislativas. Si bien solo 12 de los 32 congresos locales mexicanos cuentan con planes de desarrollo legislativo o de agenda legislativa, esta es una práctica que se ha institucionalizado cada vez más en los casos analizados.

Pese a la limitada información en el tema de planeación legislativa, se logró una investigación exploratoria que sirve de marco teórico y metodológico para posteriores investigaciones. Estas últimas podrían enfocarse al contenido de los instrumentos de planeación legislativa, así como sus efectos en el desarrollo democrático de su respectiva entidad.

VI FUENTES CONSULTADAS

- Ackoff, Russel (1973). *Méthodes de planification dans l'entreprise*, Paris: Les Editions d'organisation
- Albuquerque, A. y Lozano, O. (2010). "Planeación estratégica y organizaciones públicas: experiencias y aprendizajes a partir de un proceso de intervención" *Gestión y estrategia*, no. 37, enero-junio.
- AMIMP (2016). Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación. Obtenido de: <http://www.amimp.org.mx/nosotros>.
- APA (2016). *Diagnóstico de Parlamento Abierto 2016*. Alianza para el Parlamento Abierto. Obtenido de: <http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico/>
- CEPAL (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Di Filippo, Armando (2009). *El ILPES: reflexiones sobre su historia y perspectivas de futuro*. En Máttar, Jorge y Perrotti, Daniel (eds) (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Chile: CEPAL.
- García Montero, M. (2007). "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos". *Lateinamerika Analysen*, vol. 17, no. 2.
- IMPLANC (2014). *Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2013-2025* Instituto Municipal de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey. Obtenido de: http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/2013_2025.pdf
- IMCO (2016). *Informe Legislativo 2016*. Instituto Mexicano para la Competitividad. Obtenido de: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/informe-legislativo-2016/.
- INEGI (2011). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*. Nuevo León. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Kaufmann, Jorge; Sanginés, Mario y García, Mauricio (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Majul, Jazmín (2014). *Planeación y prospectiva en la construcción de políticas públicas*. México: Grañen Porrúa.
- Máttar, Jorge y Cuervo, Luis (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. Chile: CEPAL.

- Miklos, Tomás (2000). *Criterios básicos de planeación*. 1-80 En Miklos, Tomás (coord.); Arbesú, Ignacio; Curzio, Leonardo; Jiménez, Edgar y Sosa Plata, José Antonio. *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*. México: Siglo XXI-Instituto Federal Electoral.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>.
- Sánchez Luna, G. (1996). "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1996.86>.
- Sandoval, Carlos; Sanhueza, Andrea; Williner, Alicia (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Chile: CEPAL.
- Zubek, Radosław, Goetz, Klaus and Lodge, Martin (2007). *Legislative Planning in Central Europe: Towards Strategic Management of Government Legislation*. Ernst & Young Poland.