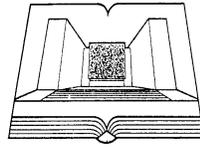


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE
NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS CEP-UANL

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CEDIA
SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN UANL
CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS CEP

CONGRESO VIRTUAL INTERINSTITUCIONAL
LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

Ponencia presentada por:

Fermín Edgardo Rivas Prats

Tema: **Régimen Jurídico**

Título:

**“PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA
LEGISLATIVA”**

Septiembre 2008

El contenido 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.

CDDHCU: Tel. 0155 50360000, 018001226272, Ext. 67031, 67032, jorge.gonzalez@congreso.gob.mx, victor.pitalua@congreso.gob.mx
CEP- UANL: Tel 01 81 83294264, 01 81 83294264 ext. 6644, 6645 cepuanl@r.uanl.mx, abraham.nuncio@gmail.com

PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA LEGISLATIVA

FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS¹

Resumen

La presente ponencia busca determinar elementos de organización y funcionamiento capaces de fundar principios de eficiencia y eficacia legislativos, de acuerdo con un criterio de causalidad funcional que, en el desarrollo de la ponencia, se vislumbra pueden incidir positivamente en la construcción de la legitimidad del órgano; empero no busca describir un mero recitativo, por el contrario la ponencia enumera, en un primer momento, las diversas definiciones que pueden resultar de utilidad para esta misión; en un segundo momento, detecta algunos elementos clave que pueden dar soporte a un rediseño de funciones centrales insertas en el proceso legislativo ordinario y, en un tercer lugar, busca operacionalizar cada uno de los elementos detectados en propuestas prácticas que permitan reordenar y redefinir de manera funcional al poder legislativo mexicano.

¹. El autor es Director de Área de la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”.

PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA LEGISLATIVA

Busco comprobar, en el presente ensayo, la enunciación del orden del día, de la agenda legislativa y la implementación de los estudios de impacto legislativo, como principios de eficiencia y eficacia legislativas.

Ahora bien, parto del marco general según el cual, el telón de fondo de la democracia, que fue concebida y generada en el Estado Moderno, asume la política y su ejercicio como una manera de conectar, comunicar lo público con lo privado; es decir que la autoridad busca generar un vínculo con la ciudadanía. De esta suerte, toda institución está referida a su entorno desde la concepción del Estado moderno.

Así fueron concebidos originalmente los Parlamentos que, como una institución genuinamente liberal, buscaban en primer lugar acotar, disminuir y oponer el poder del ciudadano común, “el pueblo”, se decía, al poder del Rey y, en segundo lugar, representar <<al pueblo>> en la toma de decisiones. Así, el Parlamento es concebido como una institución intermediaria bifronte, cuya función ascendente consiste en acotar el poder del Rey mientras que la descendente es *representar* al pueblo en su totalidad.

En los hechos, lo primero (función ascendente) fue ejercido desde el siglo XIV en adelante; empero lo segundo (función descendente) siempre ha estado en discusión pues, en su relato acerca del nacimiento de la opinión pública, Habermas denuncia que los parlamentos funcionaban como espacio para el pacto entre las viejas élites nobles y las nuevas y crecientes élites comerciantes burguesas, deslindándose, desde su inicio, de la intención de representar la totalidad del pueblo. En efecto, “en un nivel del capitalismo en el que comienza a desarrollarse el capital industrial, pero sujeto todavía al predominio del capital comercial interesado en la conservación del viejo modo de producción, los dirigentes representantes del *moneyed interest* (interés de los sectores adinerados) procedían de las capas conservadoras de la alta burguesía, que mantenía muchos puntos de contacto con la nobleza. Los miembros

de ambas coincidían en el Parlamento sobre la base de una cierta homogeneidad social de importancia aristocrática.”²

Se abren pues dos dimensiones de la representación política de los ciudadanos: una formal, a partir de la cual, y en apego a la igualdad política, el Parlamento “representa” por ley a todos los ciudadanos; la otra, una dimensión material en la que el parlamento funciona como el lugar de los pactos entre élites, un pacto que permite la perdurabilidad del sistema de gobierno y da funcionalidad a la representación de los intereses imbricados en la cosa pública; así, la relación formal/material de la representación política, permite hablar de un adentro y un afuera del sistema representativo que permite encausar las dos demandas fundamentales de la democracia liberal: limitar el poder y *distribuirlo*.³

En este punto, es menester señalar que la intención del presente apartado no es hacer una caracterización minuciosa de la representación política de la modernidad --- pensamos que ese trabajo ya está realizado en obras como la de Bobbio o Habermas, por citar sólo dos ejemplos de los más representativos y sobresalientes--, sino, simplemente, asumir que la representación política es la causa central que permite caracterizar al universo institucional como un adentro del sistema y al capital ciudadano como un afuera.

Valga decir en ese sentido que el Parlamento es una institución moderna que fue diseñada para procesar las luchas de intereses;

En la Inglaterra postrevolucionaria, el enfrentamiento que, como tal, se propaga a partir de las esferas del capital, comprende a capas más amplias precisamente en la medida en que el modo de producción capitalista va imponiéndose. Y en la medida en que va surgiendo entre seas mismas capas entretanto, un público raciocinante, resultaba natural que el partido en cada caso más débil consideraba la posibilidad de dar a la publicidad la disputa política. Hacia el cambio de siglo [XVIII] penetra la discordia partidaria hasta en la población excluida del derecho de voto.⁴

². Habermas, J. *Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública*. Trad. Antonio Doménech, con la colaboración de Rafael Grasa. Barcelona Gustavo Gilli, Octava Tirada 2004; 352pp. p. 99

³. Bobbio, N. *Liberalismo y Democracia*. *Loc Cit.* p. 8

⁴. Habermas, J. *Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública* Ob. Cit. p.95

Empero, tres siglos después, esta misma institución debe superar su origen como sistema cerrado de representación de las élites para favorecer la construcción de un sistema abierto a su entorno es decir, a las demandas ciudadanas.

En el siglo XVIII “la transformación funcional del Parlamento no se reduce exclusivamente al hecho de que el Rey soberano quede vinculado a la *Bill of Rights* (Declaración de Derechos), lo que le rebaja al Parlamento; la diferencia cualitativa respecto a la situación anterior es la nueva relación del Parlamento con la publicidad, que acaba convirtiendo a las discusiones parlamentarias en un asunto plenamente público.”⁵

En el siglo XXI el Poder Legislativo debe superar sus propios criterios de publicidad, amarrando su función al criterio de transparencia según el cual las instituciones deben transparentar su funcionamiento al máximo posible. Y es que, al día de hoy, los medios de comunicación y comunicadores se han convertido en los principales vehículos de mediación entre la gente y el mundo, a través de la información de noticias y presentación de reportajes sobre eventos locales e internacionales. Ellos tienen la posibilidad de actuar como mediadores de la ciudadanía frente al gobierno y, a su vez, como *agentes* de información.⁶

Replantear la estructura funcional del poder Legislativo en general y del Senado en particular significa construir la posibilidad de que el Senado recupere el control de sus procedimientos y con él, también el control de cómo es percibido por el ciudadano común. Es cierto que el control total es imposible, en todo caso hablamos de un control posible que permita revertir, matizar o, cuando menos, incidir en el hecho de que al día de hoy, “los medios de comunicación se ubican entre la sociedad, por un lado, y las instituciones, organizaciones, movimientos o las elites hegemónicas, por el otro”, tal y como afirma Gouldner.⁷

¿Cómo y a partir de qué elementos puede ser factible realizar tal replanteamiento? En lo que sigue buscaré ofrecer algunos elementos que permiten responder este cuestionamiento. Para ello, expondré los elementos de referencia de acuerdo con dos

⁵. *Ibid.* p. 99

⁶. *Cfr.* Stein, Velasco, José Luis F. Democracia y medios de Comunicación. México UNAM-III, 2005. 410pp. p.

20

⁷. *Idem.*

intenciones, a saber: 1. Determinar cuáles son los elementos concretos de organización y funcionamiento del Senado de la República que, según el resultado de esta investigación, valdría la pena tomar en cuenta para, eventualmente, traducirlo, transpolarlo, adecuarlo y operativizarlo a la normatividad interna del Senado, en aras de la máxima transparencia posible que permitiera modificar o cuando menos incidir de mejor manera en la percepción ciudadana a fin de estar en condiciones de construir y eventualmente fortalecer su propia legitimidad; y, por otra parte: 2. Enlazar los elementos, que se deriven de la reflexión más última del numeral anterior, con el proceso de Reforma del Estado mexicano en curso.

DETERMINACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

Para decirlo de manera rápida y fluida, los elementos a los que se hacen referencia en el párrafo anterior son, según puedo ver, los siguientes: la integración tanto del orden del día como de la agenda legislativa; el plan de crisis; los estudios de mejora regulatoria, entendidos como insumo para la dictaminación de las comisiones ordinarias y la construcción futura de reglas que protejan, impulsen y empoderen a las minorías parlamentarias tanto en su desempeño como en su interacción con las fuerzas políticas más numerosas. Ahora bien, en este apartado buscaré acreditar estos elementos como principios de eficiencia y eficacia legislativas.

Sabemos que “los principios o el principio preceden en el tiempo a algo, a otros seres o acontecimientos. [Por lo que] los principios así concebidos son los antecedentes de una cosa. Ampliando y llevando el tema a otros campos, los principios son el sustento de las cosas; en un edificio los principios son los cimientos, lo que está abajo y soporta el resto de la construcción. Sin cimientos no hay obra, sin cimiento no hay nueva vida; sin principios, nada podría sustentarse.”⁸

Así pues, al buscar los principios de eficiencia y eficacia legislativas buscamos establecer un antecedente, un sustento, un cimiento para una *nueva vida* procesal – legitimada en su propio funcionamiento-- del Congreso mexicano. En efecto, dado que lo que está abajo y soporta la construcción constitucional mexicana es el procedimiento legislativo, en tanto que “reglas para” o “código de” la legislación o, más propiamente, de la *producción normativa*, buscamos insuflar nueva vida a un

⁸ Bátiz, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1999, p. 100

cimiento tal a través de una concepción técnica-operativa, a la que nombro *principios de eficiencia y eficacia legislativa*.

No omito señalar que esta intención encuentra en el texto de Bernardo Bátiz titulado *Teoría del Derecho Parlamentario* su punto de partida. Recordemos brevemente que, ahí, Bátiz relaciona la doctrina aristotélica del causar con el derecho parlamentario.

Pues bien, antes de mostrar la aplicación de los principios aristotélicos al “producir legislativo”, recordemos la concepción primigenia del causar en Aristóteles. En efecto, el filósofo estagirita, “trató el problema de la causa, de su naturaleza, y de sus especies, a través de una célebre e influyente clasificación en cuatro tipos: la **causa eficiente**, que es el principio del cambio; **la causa material**, o aquello de la cual algo surge o mediante lo cual llega a ser; **la causa formal**, que es la idea o el paradigma, y es como la esencia en que ‘es antes de haber sido’ y **la causa final** o el fin, hacia lo que algo tiende a ser. Hay, pues, en la producción de algo, el concurso de varias causas y no sólo de una. Por otro lado, las causas pueden ser recíprocas, como ocurre con la fatiga que es causa de la buena salud y ésta lo es de la fatiga, si bien no del mismo modo, pues “una es fin y la otra principio del movimiento”.⁹

Desde hace siglos la Filosofía enseña que hay cuatro causas: 1ª La causa *materialis*, el material, la materia de la que está hecha, por ejemplo, una copa de plata; 2ª La causa formal, la forma, la figura en la que entra el material; 3ª La causa final, el fin, por ejemplo, el servicio sacrificial por medio del que la copa que se necesita está destinada, según su forma y su materia; 4ª La causa *efficiens* que produce el efecto, la copa terminada, real, el platero.¹⁰

Ahora bien, según Bernardo Batiz “el derecho parlamentario, al igual que el resto de los seres, tiene principios; tiene una causa eficiente, una causa material, una formal y una causa final que le dan sentido”¹¹ y más adelante establece que “la causa material es el conjunto de preceptos o normas jurídicas que regulan la función parlamentaria o legislativa. La causa formal la identificamos con las características de las normas, que pueden ser constitucionales, ordinarias, consuetudinarias o finalmente particulares, derivadas estas últimas de acuerdos parlamentarios tomados en forma circunstancial

⁹. Cfr. **Causas**. en Ferrater Mora, José y Joseph-María Terricabras. *Diccionario de Filosofía*. Nueva edición revisada, aumentada y actualizada por el profesor Joseph-María Terricabras. Madrid, Ariel 1994. T. I

¹⁰. Heidegger, M. “La pregunta por la técnica” en *Conferencias y artículos*. Traducción de Eustaquio Barjau. Barcelona Odós, 1994; 246pp. p. 11

¹¹ Bátiz, Bernardo. *Op. Cit.* p. 100

para resolver un caso concreto o un problema pasajero de la vida y trabajos de un Parlamento, o para actualizar los reglamentos.”¹²

Finalmente introduce las dos últimas modalidades del causar aristotélico. En efecto, según nuestro autor, “la causa eficiente [del derecho parlamentario] la identificamos con el autor de la norma, el legislador, que puede ser el legislador ordinario o Constituyente, o bien el legislador ordinario o constituido, en este caso frecuentemente el mismo destinatario de la norma, caso no habitual en la construcción del derecho, pero tampoco inusitado [...]; así sucede con las reglas estatutarias de diversos organismos públicos o privados y en todas las normas particulares creadas mediante la voluntad libre de los contratantes o de los declarantes unilaterales de voluntad”¹³; en tanto que la causa final o “la finalidad del derecho parlamentario es que a través del cumplimiento de sus normas se alcance el resultado que se busca, la formación de buenas leyes, y la toma de decisiones colegiadas, que sirvan para facilitar la convivencia de todos.”¹⁴

Empero, el efecto de llevar hasta sus últimas consecuencias nuestra reflexión implica colocar la legitimidad de la norma, expresada como gobernabilidad, como el último eslabón de la causa final del producir parlamentario, es decir que ésta no se agota con el mero “cumplimiento de las normas”, sino con la satisfacción ciudadana respecto de ellas. Así pues, diríamos que la legitimidad es la causa final del producir legislativo.

¿Significa que la causa final del producir legislativo aportada por B. Bádiz se opone o es contrapuesta a nuestra concepción sobre el funcionamiento del poder legislativo? En absoluto, cuando más lo que aportamos es una articulación más clara de efectos sucesivos y encadenados que van de la construcción de consensos en un **contexto** de gobiernos divididos en los que es menester tomar de decisiones colegiadas, que satisfagan la voz de las mayorías, pero que, al mismo tiempo, den cabida, entiendan y atiendan la posición de las minorías, a fin e que la calidad de “buenas leyes” sea el reflejo de que todas las posiciones políticas se han tomado en cuenta y que, en esa

¹². *Idem.*

¹³. *Idem.*

¹⁴. *Ibid.* p. 101

medida, sirvan para facilitar la convivencia de todos los sectores (mayoritarios o minoritarios) que integran la sociedad.

Ante este panorama, se puede decir que la única diferencia entre la causa final del producir parlamentario, mencionada por B. Bátiz y la que ahora ofrecemos es el recurso al **contexto** de interacción estratégica entre fuerzas políticas diversas y con frecuencia divergentes, capaz de transformar la formación de buenas leyes en legitimidad y gobernabilidad. Así es como legitimidad y gobernabilidad aparecen como el *télos* completo del producir legislativo, propiamente como su **causa final**.

Ahora bien, la utilidad de la cuádruple causalidad aristotélica aplicada a la producción normativa es que evidencia varias cosas, entre ellas y por una parte, que la causalidad parlamentaria se identifica con la organización y funcionamiento del poder legislativo y, por otra, que el derecho como tal, su existencia y materialidad, es una variable dependiente que exige ser explicada a la luz de una causa principal que comparezca como una variable independiente; una tercera ventaja de mirar con el prisma aristotélico la organización y funcionamiento del poder legislativo es que permite atisbar, analíticamente, la interacción y las interconexiones entre las nociones de “sistema” y “acción” al interior del funcionamiento del poder legislativo.

Y es que, según se puede apreciar, tanto la causa material como la causa formal pertenecen al universo del sistema de la producción normativa, en tanto que la causa final forma parte de la acción político-legislativa; en tanto, la causa eficiente aparece rayana en los dos linderos de acción y sistema y esto tiene sentido en la medida en que “la causa efficiens, una de las cuatro causas, determina de un modo decisivo toda causalidad”¹⁵ y, en el contexto legislativo, permite la interacción entre acción y sistema; ello significa que la organización y funcionamiento del legislativo prevé la interacción entre acción y sistema y es el ajuste armónico de esta interacción (causa eficiente) la que determina su eficacia o efectividad.

Ahora bien, en lo que sigue trataremos de desahogar tres líneas de reflexión implicadas la una en las otras, a saber: I) Nuestros significantes de eficiencia y eficacia; II) la segmentación de el orden del día, la agenda legislativa, el plan de

¹⁵. Heidegger, M. *Ob Cit.* p. 12

crisis; los estudios de mejora regulatoria, y las reglas que permitan una mayor y mejor integración de las minorías parlamentarias tanto en su desempeño como en su interacción con las fuerzas políticas más numerosas, según criterios de eficiencia o de eficacia y III) buscaremos ubicar estos principios dentro de la teoría de la cuádruple causalidad del producir parlamentario, arriba configurada.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Queremos determinar el sentido de los términos 'eficacia' y 'eficiencia'. De hecho, partimos del reconocimiento de que, a primera vista, la labor no es sencilla pues parece haber un vago linderero divisorio entre uno y otro término o, peor aún, en algunos contextos sus designaciones se encuentran homologadas.

Para ello, es importante asumir y recuperar, como punto de partida, la discusión abierta por Armand Mattelart, respecto a este tema en torno a lo que él denomina "campo semántico de lo global", por considerar que sus argumentos sobre el particular pueden asumirse erróneamente como un ataque implícito a nuestras dos categorías seleccionadas.

En efecto, de acuerdo con Mattelart, "las lógicas de construcción del microsistema financiero socavaron, en los años ochenta, los fundamentos institucionales de los Estados-nación, y ello ha dejado el campo libre a los actores de la racionalidad mercantil. Esta nueva centralidad adquirida por las fuerzas del mercado se basa en una ideología: el tecnoglobalismo.¹⁶"

Y más adelante acota, "la market mentality, (mentalidad mercantil), según la expresión del historiador de la economía Karl Polanyi, ha desbordado el *comercial spirit* al que se referían tanto Adam Smith como Emmanuel Kant. [Por lo que] han proliferado los usos acrílicos de términos promovidos o revisados al amparo del librecambio. Se asiste, en efecto, a una autentica desreglamentación de los universos conceptuales que nos sirven para denominar al mundo"¹⁷

Originariamente –continúa nuestro autor--, la entronización del campo semántico de lo global se ha hecho bajo los auspicios de la geoeconomía y no bajo los de la

¹⁶. Cfr. Mattelart, Armand, *Historia de la Utopía planetaria: de la ciudad profética a la sociedad global*, trad. De Guilles Multigner, Barcelona, Paidós, 2000, 429 pp. p. 405

¹⁷. *Ibid.* pp. 405-406.

geopolítica, bajo la batuta del pragmatismo de los intermediarios y no de las especulaciones de sociólogos o politólogos.¹⁸

Así pues lo que Mattelart sostiene es que el sistema del libre mercado, en la medida en que le apuesta a un adelgazamiento del Estado, está dominando la administración pública desde una mera perspectiva de lenguaje. Esta hipótesis no es nueva sino que ha sido desarrollada por Lewis Carol cuando afirma, en el *Sanco-panco* de su “Alicia en el espejo”, que “la verdad no es un problema de lenguaje sino de saber quién tiene el poder”. Así, el poder establece las verdades y las pone en circulación a través del control del lenguaje.

Para llegar a este punto Mattelart parte del supuesto de la translación del poder político al poder económico bajo la batuta de lo que se ha dado en llamar “globalización”, término que apela a una preeminencia de las reglas del mercado (la oferta y la demanda) por sobre las del estado (marco jurídico).

Para las empresas transnacionales, el término de globalización no es solo un concepto intelectual, sino una realidad cotidiana. Lo que es nuevo es que hoy los políticos y los pensadores toman el relevo para conceptualizar este fenómeno de mundialización. [...] Mercado de capitales, productos y servicios, dirección y técnicas de fabricación, todos se han convertido en globales por de naturaleza. Resultado: las firmas consideran que tienen que competir cada vez más a través del mundo entero en el *global marketplace*. Este nuevo desarrollo surge en el preciso momento en que las tecnologías avanzadas transforman la información y la comunicación.¹⁹

Ahora bien, en lo que sigue, buscaremos acreditar un origen particular de los términos ‘eficacia’ y ‘eficiencia’, al margen del prejuicio semántico del *marketplace*. En efecto, si bien son términos empleados en la optimización del proceso productivo²⁰, pensamos que es menester emprender una arqueología radical de amplio talante más allá de la predisposición semántica o prejuicio que pueda haber al respecto.

Según el diccionario de sinónimos y antónimos los equivalentes de ‘eficacia’ son ‘eficiencia’, ‘energía’, ‘actividad’, ‘validez’, ‘virtud’ y su antónimo es ineficacia²¹. En tanto que, para el término, ‘eficiencia’, sus equivalentes son ‘eficacia’, ‘vigencia’, ‘validez’ y su antónimo ‘ineficacia’.²²

¹⁸. *Ibid.* p. 407

¹⁹. *Cfr. Ibid.* p. 408, 412

²⁰. *Cfr. Ibid.* p. 409

²¹. *Cfr. eficacia* en *Diccionario práctico de sinónimos y antónimos*. México, Ediciones Larousse

²². *Cfr. eficiencia* en *Ibid.*

Vemos que una búsqueda rápida del significado de las categorías arriba enunciadas demuestra, por una parte, que éstas se implican la una en la otra y, por otra parte, que refieren a universos semánticos complejos y, aparentemente, disímiles de ellas mismas. Sirva lo anterior como un índice de la complejidad de esta tarea ahora asumida por nosotros.

Así las cosas, lo primero que salta a la vista es que el término 'eficacia' es una construcción relativamente nueva y también, recientemente recuperada del desuso. Ello explica el por qué de su indeterminación semántica. En consecuencia, es menester analizar de qué otras categorías encuentra una raíz consistente.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el término 'eficacia' hace referencia a una virtud, actividad, fuerza y poder para obrar²³. Por lo que, según yo, en un segundo momento se tiende a identificar con la virtud y facultad para lograr un efecto determinado²⁴.

En este sentido, el término 'eficacia' se identifica con el verbo 'efectuar', que designa un realizar o hacer algo real, el convertir una meta en un hecho (*factum*).²⁵ En busca de una determinación más clara citamos el vocabulario tradicional donde se usan, muchas veces contrapuestos, los vocablos 'esencia' y 'existencia'; la efectuación es la realización de una esencia. A una esencia le puede corresponder o no una existencia. Así, a la esencia <<sirena>> no le corresponde (que se sepa) existencia, pero a la esencia <<gato>> le corresponde la existencia efectiva de gatos.²⁶

Ahora bien, el vocablo 'esencia' puede sustituirse por otros: 'ideal', 'noción', 'significado', 'palabra', etc., dependiendo de si se quiere o no poner de relieve que <<hay>> esencias (aun si es en una acepción no estrictamente platónica). Este tipo de efectuación cuando se contrapone una <<idea>> (esencia, noción, etc.) a su efectuación mental. Ésta es similar a lo que Husserl consideraba como <<efectuación intuitiva>> de una significación. Sin embargo, en la medida en que la mencionada efectuación mental no es simplemente psicológica hay una correspondencia entre ella

²³. Cfr. **eficacia** en Real Academia de la Lengua. *Diccionario de la lengua española*. Vigésima primera edición. Madrid 1992. II Tomos, Tomo I

²⁴. Cfr. **eficiencia** en *Idem*.

²⁵. Cfr. **efectuación** en Ferrater Mora, José. *Diccionario de Filosofía*, Nueva edición aumentada y actualizada y aumentada por Joseph-María Terricabras. Barcelona, Ariel. Tomo II (E-J).

²⁶. Cfr. *Idem*.

y la efectucción en cuanto realización. Desde este punto de vista, 'efectuar' quiere decir

<<hacer existencia>> y 'efectuacion' significa <<hacer efectivo>>, esto es, existente lo que no era (o no era aun) <<real>>²⁷. Por lo que, reiteramos, el término eficacia se relaciona más con el verbo efectuar que con el sustantivo 'efectuación'.

Por otra parte, aceptamos la identidad hecha por Nicola Abbagnano entre el término 'eficacia' con el de 'efectividad' (ingl. efficiency; frane. efficience; alem. Wirksamkeit; ital. Efficienza), que designa "la correspondencia o adecuación de un instrumento a su función, o de una persona a su tarea. Incluso, se habla de <<la efectividad de una organización>>, para indicar la adecuación de una organización a sus funciones.²⁸ Así pues afirmamos que la eficacia es la adecuación de la realidad a un objetivo predeterminado.

Asimismo, estimo que, en un segundo momento, las categorías 'eficacia' e 'intención' (lat. intentio; ingl. Intention; frane. Intention; alem. Guesinnung; ital. Intenzione), en su acepción genérica, encuentran un origen común. En efecto, fue Santo Tomas quien afirmó que "la intención es el nombre del acto de la voluntad, estando presupuesto el ordenamiento de la razón que ordena algo hacia un fin"²⁹. Hasta aquí, se cumple la condición, que explica al término 'eficacia', de adecuar la realidad a un objetivo, pero añadimos ahora que la eficacia también trabaja con intenciones, bien personales, bien corporativas de una institución cualquiera.

De hecho, el mismo Tomás afirmó que "la intención pertenece primaria y principalmente a lo que se dirige hacia un fin" por lo que ella es precisamente "el acto de la voluntad (s. Th. II, 1, q. 12, a.1)"³⁰ En este sentido 'eficacia' aparece como una descripción del término 'voluntad' (gr. βεβ80ΦΗ; lat. *Voluntas*; ingl. will; franc. Volonté; alem. Wille; ital. *Volanta*.)

²⁷. Cfr. *Idem*.

²⁸ Cfr. **efectividad** en Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. Trad de Alfredo N. Galletti, México Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión 2000

²⁹. *Idem*.

³⁰. Cfr. **intención** en *Ibid*.

Ahora bien, el término 'voluntad' entraña dos significados fundamentales: 1) el principio racional de la acción; 2) el principio de la acción en general.

El primer significado es el de la filosofía clásica; para ella, la voluntad es la apetencia racional o conforme con la razón (ajuste de una apetencia a un fin), en cuanto se distingue de la apetencia sensible, que es el deseo. La distinción entre ambas aparece en Platón el cual niega que los tiranos hagan lo que quieran, aun cuando hayan lo que les plazca o parezca, ya que hacer lo que se quiere, significa hacer lo que resulta bueno o útil, o sea, se obra racionalmente (Gorgias, 466 ess.)³¹

Aristóteles, por su parte, abundó sobre esta definición clásica de la voluntad, cuando la define como "la apetencia que obra de conformidad a lo racional" (De An., III, 10, 433 a 23). Y el término *voluntario* es usado por Aristóteles para definir la elección, que sería la apetencia voluntaria de las cosas que dependen de nosotros (Et, Nic III, 3, III3 a 10)³². Así pues, en la historia de las ideas, filósofos modernos como Kant, Fichte o Hegel perseveraron en esta línea de definición de la voluntad. Lo que queremos destacar, por lo pronto, es que en la concepción clásica de esta categoría opera la adecuación de un deseo a un propósito u orden superior (lo racional).

Por otra parte, la segunda significación de la voluntad es aquella que la identifica con el principio de la acción en general, esto es, con la apetencia. En San Agustín encontramos que "la voluntad está en todos los actos de los hombres, es mas todos los actos no son más que voluntad."³³ Varios filósofos, coetáneos de Agustín y posteriores, afianzaron esta visión: San Anselmo, Descartes, Hume. Locke, por ejemplo, definió la voluntad como "una potencia para iniciar o para sufrir, para continuar o para terminar varias acciones en nuestra mente y varios movimientos en nuestro cuerpo, con solo la intervención de un pensamiento o una preferencia de la mente. (Essay II. 21, 5)."³⁴.

Por su parte, Hobbes afirmó que "la voluntad no es algo opuesto a las consecuencias o separada de ellas."³⁵ Así, en esta segunda significación encontramos que, a pesar

³¹. Cfr. **voluntad** en *Ibid.*

³². *Idem.*

³³. *Ibidem.*

³⁴. *Idem.*

³⁵. *Idem.*

de que el concepto de 'voluntad' transmutó su sentido mantiene el rudimento esencial que la identifica con el término 'eficacia' que es el efectuar o crear consecuencias determinadas. En este sentido, Schopenhauer, pero sobre todo Nietzsche afirmaron este carácter de la voluntad. Al perseverar en esta categoría Nietzsche creyó establecer una "semiótica de las consecuencias" (Nietzsche, *wille zur Macht*, ed. 1901, s,296; trad. Esp. *La voluntad del dominio*, Madrid, 1932).³⁶

Además de la anterior relación de categorías, pensamos, en un segundo momento, que 'eficacia' está fuertemente relacionada, simultáneamente, con la "intencionalidad" (lat. Intencionalistas; ingl. Intencionality; franc. Intercionalite; alem. Intentionalität; ital. Intenzionalealita), pues ésta hace referencia a cualquier acto humano [que se dirige] a un objeto diferente de sí: por ejemplo, de una idea o representación a la cosa pensada o representada, de un acto de voluntad o de amor a la cosa querida o amada, etc.³⁷

Así pues, la voz 'intencionalidad' entraña un tránsito y una acción *ad hoc* a un fin u objetivo específico. De hecho el mismo Santo Thomas considero a esta categoría como "la similitud de la cosa pensada" (contra Gent., IV, 11), distinguiéndola a veces de la especie inteligible por su indiferencia a la ausencia o presencia del objeto o por su hacer abstracción de las condiciones materiales sin las cuales esta última no existe en naturaleza (Ibid, I, 53)³⁸.

Así pues, para finalizar con nuestro primer acercamiento a la noción de eficacia, diremos que , en principio, se trata de una predisposición mental hacia la realidad que opera al establecer objetivos, metas o propósitos para causar la realidad o para ocasionar resultados específicos de la realidad con miras a ajustar las acciones necesarias para su realización. Razón por la cual es necesario atender a categorías cercanas, tales como efectuar, efectuación, efectividad, intención, voluntad e intencionalidad para lograr una caracterización cada vez más detallada e integral.

Por otra parte, y en un afán de deslindar los términos eficacia y eficiencia entenderemos, en lo sucesivo, por eficacia la táctica de una intención o

³⁶. *Idem*

³⁷. *Cfr. intencionalidad, Ibid..*

³⁸. *Cfr. Idem*

predisposición, mientras que a la eficiencia la asociamos con la estrategia para lograr dicha intención. Es decir, con la optimización racional, y en consecuencia explicable, “estratégica” valga la reiteración, de los elementos o recursos viables para la realización de una predisposición mental determinada. Así pues una y otra categorías describen dos momentos, sucedáneos entre sí, de una misma intención, pues mientras la eficacia hace mención a los fines u objetivos, la eficiencia se cuestiona y, eventualmente, resuelve la discusión sobre los medios más adecuados para la consecución de dicho fin.

Esta cercanía justifica o, cuando menos, hace comprender por qué, en algunos momentos, se tienden a confundir la una con la otra o a usar como sinónimos, aunque, de suyo, la acción de la causa eficiente está referida, precisamente, a la eficiencia en tanto que la causal final se identifica con la eficacia, pero si los términos eficacia y eficiencia son, en ciertos contextos, confundidos entre sí y utilizados en todas las lenguas con un significado diferente al que ellas mismas invocan, lo debemos justamente a un problema de distinción entre la causa final y la causa eficiente de cualquier intención.

Así pues, al cuestionar sobre la eficiencia arribamos, con meridiana rapidez, al cuestionamiento de lo estratégico y, en principio, de la estrategia³⁹ (del latín *estrategia*, y este del gr. Φ9Δ∇90μ.:∇.) que hace referencia al “arte de dirigir las operaciones militares”⁴⁰ o, simplemente, al “arte o traza para dirigir un asunto cualquiera”⁴¹ y, lo que para lograr el fin de nuestro ensayo es más importante, esta categoría se identifica, en un proceso regulable, **con el conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento.**⁴² Por ello, si no es un error identificar el vocablo ‘eficiencia’ con el término ‘estrategia’ o con lo estratégico en general, comprendemos por qué María Moliner explica la eficiencia en términos de

³⁹ Ofrezco al mismo tiempo la definición de Joan Corominas con la finalidad de confrontar semantemas afines: “estrategia [Acad. Ya 1843], tomada del gr. Φ9Δ∇90μ.:∇ ‘generalato’, ‘aptitudes del general’, otro derivado de Φ9Δ∇90μ Η, este ultimo se tomo primero por conducto del fr. *Strategie* [1 737, hoy mas bien *strategie*], dándole la forma errónea *estratega* [terr.], y en el sentido etimológico de ‘general griego’; después se le ha atribuido, por influjo de *estrategia*, el sentido de entendido en *estrategia*; y se ha intentado rectificar su forma en la correcta *estratego*, aunque aquella sigue todavía empleándose bastante.” Cfr. **estrategia** en *Corominas, Joan. Diccionario Crítico etimológico, V.II. Madrid, España. Ed. Gredos, 3ra. Reimpresión, 1976.*

⁴⁰. Cfr. **estrategia** en Real Academia Española. *Ob Cit.*

⁴¹. *Idem.*

⁴². *Idem.* (las negritas son mías)

<<aptitud capacidad y competencia>>: es decir como la cualidad de la persona [propiamente] eficiente.⁴³

Esta capacidad, aptitud y competencia la encontramos con más claridad en la voz “estratagema” [del latín *estratageman* y esta forma del gr. $\Phi\theta\Delta\forall\theta\text{ZK}0:\forall$, $-Z:\forall\theta\cong H$, ‘maniobra militar, ‘ardid de guerra’, ‘engaño astuto, derivado de $\theta\Delta\forall\theta K \bar{H}$ ‘general’. Aunque es un término militar, está compuesto de $\theta\Delta\forall\theta \bar{H}$ ‘ejército’ y $\square(\gamma 4<$ ‘conducir’⁴⁴, o ejecutar con exactitud. En este sentido, “estrategia” se asocia con el “arte de dirigir las operaciones militares; particularmente, con la coordinación general de las de una guerra. (v. <<táctica>>)”⁴⁵ y, en su acepción más genérica, con el “arte de dirigir un asunto para lograr el objeto deseado. (v.<<habilidad>>)”⁴⁶.

De este modo, exactitud y capacidad para conducir o dirigir, aunado –en los contextos altamente reglamentados– con el conjunto de reglas que aseguran una decisión optima en cada momento, son pues los componentes que desagregan nuestra noción de eficiencia.

Justamente en estos ámbitos altamente reglamentados o, para usar un término de la semiótica, hipercodificados es donde la eficiencia encuentra sus resultados más notables, pues a mayor codificación, menor interpretación⁴⁷. En el ámbito político, por ejemplo, entre más reglamentado esté su ámbito de acción, se reduce el margen de acción útil para la discrecionalidad.

Ahora bien, si asociar la eficiencia con la estrategia es una operación válida, creemos en consecuencia que los términos ‘eficacia’ y ‘táctica’, por oposición, deben ser fácilmente homologables. Y que sólo ello podría acreditar nuestra primer asociación de ideas.

⁴³. Cfr. **eficiencia** en Moliner, María. *Diccionario del uso del Español*, tomo I. Madrid, España. Ed. Gredos, 1ra. Reimpresión, 1991.

⁴⁴ Corominas, Joan. *Diccionario Crítico etimológico*, V.II. Madrid, España. Ed. Gredos, 3ra. Reimpresión, 1976.

⁴⁵. Cfr. **Estrategia** en Moliner, María. *Ob Cit.*

⁴⁶. *Idem.*

⁴⁷. Partimos aquí del supuesto de que toda interpretación actualiza la cantidad y calidad de los imaginarios sociales que cohesionan una sociedad. Ello significa que, mientras la interpretación está sujeta a la coyuntura histórico temporal, la reglamentación o hipercodificación, en un contexto legislativo, busca acotar los accidentes mencionados.

Así pues, siguiendo el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la voz 'táctica' (del gr. $\theta\alpha\tau\acute{\iota}\kappa\eta$, t. f. de $\tau\acute{\alpha}\tau\iota\kappa\acute{o}$, táctico), apela al arte que enseña a poner en orden las cosas y en ese sentido, al método o sistema para ejecutar o conseguir algo y, en un tercer momento, a un sistema especial que se emplea disimuladamente y hábilmente para conseguir un fin.⁴⁸

De esta suerte, en la medida en que la voz 'táctica' entraña una predisposición mental hacia la realidad que opera al establecer objetivos, metas o propósitos para causar la realidad o para ocasionar resultados específicos de ella, observamos simultáneamente dos cosas. Por una parte, que los términos eficacia y táctica aparecen ampliamente relacionados. Y, por otra, que en esa misma medida el término eficiencia encuentra su correspondiente en la noción de estrategia. Táctica y estrategia son pues nuestros últimos dos parangones útiles para explicar el sentido íntimo de los términos eficacia y eficiencia.

ORDEN DEL DÍA

Pasamos sin demora a explicar el orden del día y porqué para nosotros éste funciona como elemento necesario para establecer principios de eficacia y eficiencia del trabajo parlamentario.

De acuerdo con Miguel Angel Camposeco, "el Orden del día constituye el acto de un Órgano y a la vez la decisión que se convierte en un requisito de validez formal, es decir un acto procesal necesario, preventivo, que debe ser aprobado antes del inicio de los trabajos de la reunión o Asamblea, para efectos de que los legisladores tengan pleno conocimiento de los asuntos que se van a tratar, pueden ejercer sus facultades como individuos o miembros de los Órganos que intervienen en la deliberación y votación de los asuntos y, además, para dar publicidad y circunscribir a materias específicas, en un tiempo determinado, los trabajos de la reunión o Asamblea."⁴⁹

Según nuestro autor, "en la Enciclopedia Jurídica se refiere <esta expresión precedida del artículo masculino, significa la lista de asuntos que han de ser tratados

⁴⁸. Cfr. **táctica** en Real Academia Española. *Ob Cit*

⁴⁹ Campo Seco, Miguel Angel, *El Orden del Día en el Procedimiento Parlamentario*. p. 19.

por una Asamblea legislativa o por cualquier otro cuerpo colegiado o en una reunión de socios estatutarios convocada>”.⁵⁰

Por otra parte, sabemos que el Orden del Día se estructura sobre dos puntos básicos. En primer lugar, en el caso del Senado, el artículo 66, numeral 1, inciso b) faculta a la Mesa Directiva a “formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente ”

En segundo lugar, el Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [RICGEUM] en su artículo 30, fracciones I, II, III, IV, V, VI, y VII establece las secciones que el orden del día debe observar.

Pudiéndose derogar al principio, sólo en la Cámara, con votación adoptada. Por su parte Pérez Serrano enfatiza “el interés que tiene saber a quién corresponde fijar dicho Orden del Día, que es tanto como trazar el programa de la Asamblea y disponer de su tiempo y de su actividad”.⁵¹

Así pues, tenemos que “por las funciones que cumple el Orden del Día, asociado al marco de la convocatoria, resulta un acto que es requisito necesario para la validez del inicio de la sesión y para establecer la prelación y la jerarquía en que habrán de tratarse el número de asuntos y los trámites del procedimiento que les sean aplicables, ya que esto último debe ser apuntados en su propio contenido.”⁵²

Por ello es “un acto que garantiza la legitimidad de la reunión de los miembros que concurren a ella. Finalmente, es un acto de registro documental y publicación del trámite procesal que se aplica, particularmente, dentro del proceso para formar, reformar y suprimir textos de leyes y decretos.”⁵³

Así pues, “su obligatoriedad deriva del supuesto legal de que un cuerpo colegiado sólo puede conocer y resolver aquello para lo cual convoca a sus miembros a fin de que se constituyan como Órgano en funcionamiento, exigiendo la presencia de un número determinado de ellos (quórum), con lo cual se confiere la validez legal a la

⁵⁰. *Ibid.* p. 20

⁵¹. *Cfr. Ibid.* p. 21

⁵². *Ibid.* p.12

⁵³ *Cfr. Ibid.* p.12

instalación, deliberaciones y resoluciones que tome dicho cuerpo, siempre y cuando siga el procedimiento establecido para el caso.”⁵⁴

Asimismo, “el Orden del Día puede ser abierto o cerrado. Abierto cuando la Asamblea lo decide para iniciar sus trabajos y, cerrado, cuando la Asamblea ha sido convocado expresamente para tratar un asunto en particular.”⁵⁵

Por ello “el caso de un Orden del Día abierto, la inclusión sorpresiva de la discusión y aprobación de un dictamen legislativo, aunque sea decidida por el voto total de los individuos presentes en una sesión, implica una maniobra parlamentaria que priva de sus derechos a los legisladores ausentes y, tal situación política o jurídica.”⁵⁶

Así las cosas, “el Orden del Día no sólo impone una regulación de jerarquía y prelación interna y para la tramitación y resolución de aquellos asuntos o negocios que son competencia de la Asamblea, sino que establece el trámite legal y procesal que debe darse a cada asunto, ‘al clasificarlo dentro de su estructura formal’”⁵⁷

De este modo, si “el Principio del orden del Día pertenece a la Asamblea, significa que una vez que la Asamblea ha discutido y resuelto su aprobación, todos los miembros quedan sujetos al orden de conocimiento, deliberación, votación o resolución que a cada asunto debe imponerse, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias. Pero también que la Asamblea puede reprobalo, adicionarlo, suprimir algunos de sus asuntos o temas por discutir, suspenderlo e incluso rehacerlo. Que es su potestad la que forme el Orden del Día del trabajo de sesión normal dentro de un período determinado. Facultad que le está vedada cuando la convocatoria contiene la Orden del Día “cerrado” y que no puede ser modificado.”⁵⁸

El Orden del día contiene, pues, el conjunto de asuntos debidamente calificados en atención a la prioridad que su desahogo representa dentro del calendario legislativo y de trabajo de la Asamblea, su importancia a las iniciativas que generan el proceso legislativo de creación, reforma o supresión, total o parcial, de las leyes; o incluso,

⁵⁴ *Ibid.* p.13

⁵⁵ *Ibid.* p. 15

⁵⁶ *Ibid.* p. 15

⁵⁷ *Ibid.* p. 23

⁵⁸ *Ibid.* p. 23

atendiendo a las necesidades y trascendencia política que los asuntos o iniciativas de ley o decretos representan para la agenda pública o para las fracciones parlamentarias.⁵⁹

AGENDA LEGISLATIVA

La integración del Congreso supone una serie de indicadores de la vida política que con frecuencia se activan en el entorno legislativo y están referidos a los límites y alcances del sistema político en una determinada realidad nacional, a saber: 1) el esquema institucional de gobierno; 2) el grado de fragmentación del poder político; 3) el tipo de relación entre gobierno y ciudadanos; la eficacia gubernamental para convertir demandas en políticas públicas; 5) el nivel de polarización existente en el sistema de partidos; 6) el grado de disciplina al interior de los partidos políticos; 7) la capacidad para establecer acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas y; 8) la composición socio-política del poder político.

A través de este indicador, es posible conocer el tipo de relación que se establece entre los tres poderes existentes (legislativo, ejecutivo y judicial). En este marco destacan dos grandes formas organizativas: parlamentarismo y presidencialismo.

En el parlamentarismo el protagonista de las principales decisiones políticas es el Congreso y en este esquema un elemento crucial para el ejercicio del gobierno son las coaliciones legislativas.

En el presidencialismo, en el Ejecutivo recaen las principales decisiones, pero su éxito está condicionado a un óptimo funcionamiento del Congreso. Al respecto destacan los siguientes elementos: el Ejecutivo debe tener el respaldo de una mayoría calificada para legislar; si no es así, el grado de polarización ideológica tiene que ser mínimo para generar la posibilidad de establecer coaliciones legislativas. En tanto que, el número de partidos es otro elemento crucial, pues de ello depende el éxito del legislativo para generar acuerdos rápidos y; finalmente, al interior de los partidos representados en el congreso el grado de disciplina debe ser sólido o de lo contrario, las negociaciones y los acuerdos serán la excepción y no la regla.

⁵⁹ Cfr. *Ibid.* p.22

Otro factor a considerar del esquema institucional que representa el Congreso es la presencia de un gobierno unificado o dividido. El primero indica la presencia de un Ejecutivo con mayoría calificada en el Congreso y el control por un partido de la mayor parte de las provincias, estados o departamentos de un determinado país. Es decir, hablamos de gobierno unificado en términos horizontales y verticales. En cambio el gobierno dividido nos indica la presencia de un Ejecutivo que no tiene una mayoría calificada en el Congreso y existe el control mayoritario de un solo partido de las provincias, departamentos o estados de un determinado país.

La composición del Congreso también indica cuál es el grado de fragmentación. Es decir, nos muestra en cuántos fragmentos está distribuido el poder, de qué tamaño es cada fragmento y cuál es el peso relativo de cada uno de los fragmentos, es decir, la capacidad de coalición de cada uno de los grupos. El grado de fragmentación del poder político está asociado a dos elementos: 1) el número de partidos representados en el congreso y 2) el nivel de disciplina de los partidos al actuar dentro del Congreso

En tanto que el tamaño de los fragmentos se refiere simple y llanamente al número de representantes que tiene cada partido.

El peso relativo de cada uno de los fragmentos no depende sólo del número de representantes, sino de la correlación de fuerzas dentro del Congreso. De este modo, en el supuesto de una cámara de representantes con dos partidos ideológicamente contrarios y muy fuertes, un tercer partido débil pero pragmático puede definir los triunfos y derrotas.

El Congreso es uno de los principales catalizadores del sistema político que cumple la función de convertir demandas ciudadanas en políticas públicas. Su rapidez y efectividad depende de los siguientes elementos: el grado de fluidez que exista entre Ejecutivo y legislativo; la cantidad de filtros que haya dentro del Congreso.

Los filtros dentro del Congreso están definidos por los siguientes elementos: la forma como es posible hacer llegar una iniciativa al congreso: por algún partido, por iniciativa popular, por alguna agrupación social, por conducto de otro poder de la unión o por conducto de un dirigente político.

El nivel de polarización en el sistema de partidos, se refiere esencialmente a las siguientes cuestiones: la distancia ideológica-programática que existe entre los partidos y la disposición de entablar acuerdos fundamentales o mínimos dentro del congreso

La distancia ideológica se resuelve permitiendo la entrada al sistema de otros partidos menos radicales y con una exigencia a los partidos de contar con cierto número de integrantes, de que sus estatutos no violen los principios fundamentales de la Constitución y que tengan un carácter democrático.

Esto obliga a los partidos a establecer alianzas de carácter regional o grupal y, mejor aún, a ser más pragmáticos en su búsqueda por el poder. En este contexto, la disposición para entablar acuerdos es mucho mayor, en la medida que les permite abarcar amplios sectores del electorado.

A través del Congreso, es posible conocer qué tipo de personas manejan el poder político. El "tipo" se refiere a los estratos económicos (desde empresarios hasta obreros, pasando por segmentos de clase media), se refiere también a las actividades económicas (como la industria, los servicios o la agricultura); igualmente al origen regional (centro, sur o norte del país), al origen cultural (donde podremos observar factores como la religión, el nivel de estudios y las costumbres y tradiciones) y, finalmente el grado de experiencia política.

Estos elementos nos permitirán identificar las posibilidades de establecer acuerdos entre los partidos representados en el Congreso y al interior de los partidos también representados en este órgano político de central importancia para el sistema político.

Ahora bien, el grado de disposición política para establecer acuerdos está en relación con la construcción de la Agenda Legislativa. En el caso mexicano, esto es un imperativo ya que con respecto a agenda legislativa, no hay en el artículo 84.1, a) de la Ley Orgánica ni en el Reglamento fecha límite ni procedimiento para que la junta de Coordinación política presente al pleno la agenda legislativa: por lo que sin plazo estricto en la ley es común que algunas veces se inicien y terminen periodos sin agenda.

Replantear la integración de una agenda legislativa en el Congreso desde una perspectiva sistémica implica atender el origen y el término del procedimiento específico de construcción de agenda legislativa; y es que tanto en Cámara de Diputados (Arts. 26, 34 de la LOCGEUM), como en el Senado de la República (Art. 84 de la LOCGEUM) adolecen de una concepción tal, pues presentan una suerte de encadenamiento causal “roto” toda vez que en el caso de la primera existe un origen depositado en la obligación de los Grupos Parlamentarios de presentar una agenda legislativa al inicio del período, que luego es retomada por la Junta de Coordinación Política para impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios, según lo descrito por el inciso a) del numeral 1, del Artículo 35 de la citada Ley.

En este caso, la cadena está rota en varios sentidos, a saber: *i.* En cuanto a la temporalidad pues la agenda legislativa debe ser asumida como una ruta de navegación cuya existencia debe estar supuesta antes del inicio del período ordinario y no en el inicio como actualmente se realiza; *ii.* El numeral 5 del Art. 26 de la LOCGEUM establece la obligación del Secretario General de publicar la agenda legislativa que cada grupo parlamentario pretenda abordar durante el período ordinario; al respecto, desde un análisis abstracto del procedimiento específico, es evidente que esa acción procesal debe incluir a la agenda legislativa acordada al interior de la Junta de Coordinación Política, finalmente, *iii.* En cuanto al seguimiento de cobertura antes del término del período ordinario.

En el caso del Senado, el procedimiento de establecimiento de la agenda legislativa presentado en el Art. 84 de la Ley de referencia, muestra un encadenamiento causal roto toda vez no se ubica un espacio procesal que funcione como origen al acuerdo de la Junta de Coordinación Política y al mismo tiempo no atiende a un criterio de temporalidad, seguimiento y término del procedimiento.

Un modelo ideal del procedimiento de construcción de agenda legislativa se puede comprender a partir del siguiente encadenamiento causal:

1. Los Grupos Parlamentarios dan a conocer su agenda legislativa para cada período ordinario.

2. La Junta de Coordinación Política procesa los acercamientos y consensa una agenda institucional.
3. Se da a conocer la Agenda Institucional *antes* del inicio de cada período ordinario.
4. Los servicios parlamentarios publican los acuerdos procesados en el paso 1 y 2 y, por otra parte, reportan a la Junta de Coordinación Política el grado de avance en la cobertura de la Agenda Institucional *antes* del término del período.

ESTUDIOS DE IMPACTO LEGISLATIVO COMO PRERREQUISITO DE DICTAMINACIÓN

Ya en otra parte he sugerido recuperar la función de los análisis de costo-beneficio como una herramienta útil para la técnica legislativa⁶⁰. Ahora, quiero circunscribir esta discusión a un ámbito más amplio. Por lo que, en lo sucesivo, presentaré una discusión similar, pero desde la perspectiva de la mejora regulatoria.⁶¹

Los estudios de impacto legislativo en principio de cuentas son una serie de disciplinas bajo la cual se analiza la regulación que se propone. Estas disciplinas agarran muchos parámetros que pueden ser desde una simplificación administrativa o desregulación, pero también lleva a cabo un análisis del impacto que tiene la regulación propuesta o en vigencia sobre las actividades productivas, económicas, sociales de una sociedad en su conjunto.

Lo que hacen los estudios de impacto legislativo es prever que una regulación cumpla más eficientemente con su cometido, esto es, que preserve los objetivos sociales que busca proteger (principio de eficacia), que puede ser eficaz desde proteger la salud, proteger el medio ambiente, proteger los motivos culturales o sociales importantes, pero al mismo tiempo obtenerlos al menor costo posible (principio de eficiencia) y para esto se puede hacer un análisis para definir ¿Qué es lo que se quiere tener?

⁶⁰. Cfr. Rivas Prats, Fermín Edgardo. “Prontuario de técnica legislativa: hacia una perspectiva social de la ciencia de la legislación” en Chaurand Arzate, Carlos. *Et all. Ensayos legislativos. Técnica Legislativa*. México, Senado de la República-ITAM, 2003. 225pp. pp. 173-198.

⁶¹. No omito señalar que presento, a continuación, el resultado inédito de una charla que mantuve con Sergio López Aylón y Gustavo Bello, actualmente, junto con Carlos Arce Macías, protagonistas principales del enfoque de mejora regulatoria; mismo que lo impulsan y detallan desde la Comisión Federal de estudios de impacto legislativo(COFEMER).

¿Cuáles son los mecanismos, alternativas y cuál va a ser el impacto y sobre quién va a tener este impacto? Lo aclaro, que en muchas veces no es fácil.

Dicho de una manera mucho más sintética. Los estudios de impacto legislativo buscan determinar cómo lograr que la regulación --por regulación entendemos tanto las leyes como los instrumentos administrativos que se deriven de ella-- cumplan sus objetivos de una manera más eficaz. Esto no implica sólo el análisis de costo y beneficio en sentido estricto sino también en función del objetivo social que tenga la regulación, cuál es la manera en que va a cumplir o cómo va a cumplir de manera eficiente, o más eficiente, este objetivo.

Así pues, la propuesta es que la dictaminación esté fundada en el análisis de su impacto normativo; lo que se prevé en el fondo es la creación y diseño de una norma eficaz y eficiente.

En un afán de establecer algunas direcciones de esta metodología, se distinguen algunas preguntas fundamentales que encuadran esta intención. A saber: 1. ¿Cuál es la problemática a resolver? 2. ¿Cuáles son los objetivos regulatorios? 3. ¿A quién van a afectar? 4. ¿Cuáles alternativas se consideraron? 5. ¿Cuáles las acciones regulatorias que se implementan a través de este instrumento jurídico? 6. ¿Hubo proceso de consulta pública? muchas veces eso nos dice una especie de información importante, 7. ¿Cuál experiencia internacional? y recordemos que no es para que la experiencia internacional se traslade a México sino para ver 8. ¿Qué es aquello de la experiencia internacional que vale la pena y qué otras cosas hay que evitar a toda costa? 9. ¿Cuál es el efecto sobre los consumidores? Que es una pregunta muy importante, casi nadie piensa en los consumidores en sí, sino generalmente se piensa en 10. ¿Cuál va a ser el efecto del sector que voy a promover o el sector que voy a castigar? 11. ¿Cuáles son los trámites? 12. ¿Cuáles son los requisitos? 13. ¿Por qué se piden las cosas? y esa manifestación de impacto regulatorio nos hacen conscientes de cuáles son estos elementos. Adicionalmente podemos cuestionar también lo siguiente: 14. ¿Quiénes van a ser, digamos, los sujetos de este impacto a favor? 15. ¿Qué son los beneficios o negativamente como pueden ser los costos? 16. ¿De qué forma se van a distribuir? 17. ¿Cuáles son? 18. ¿Qué elementos debe tomar en cuenta una metodología que prevea la regulación desde el Poder Legislativo?

También, se pueden incluir un par de preguntas adicionales, una relativa a si la reforma a la ley es totalmente congruente con otras leyes que se estén analizando o que acaben de analizar y aprobar y la otra pregunta es cuáles fueron los procesos de consulta pública de la que goza la propuesta; cuál ha sido la demanda o cómo el legislador llegó a la determinación de que este era un tema sobre el cual era necesario legislar.

Cualquier intervención del Estado, o sea, regulatoria, cualquiera de ellas, busque primero, un objetivo, o sea, tiene una política pública detrás y necesariamente implica costos, o sea, siempre que interviene el Estado se generan o se transfieren costos. Por lo que no se trata de que no se haga sino que la medida regulatoria que se proponga, busque de manera más eficiente cómo conseguir este resultado y podría haber varias alternativas que van desde incentivos fiscales a los propietarios de la obra, permisos de autorización, en fin, habría algunas medidas en esta dirección.

El objetivo puede ser genérico, puede ser regular una actividad económica o proteger el patrimonio nacional o proteger a los trabajadores, en cualquier hipótesis vas a generar costos, y en la medida en que generas costos tienes maneras eficientes de distribuir esos costos y maneras ineficientes de hacerlo. Entonces, el enfoque simplemente resolver cómo logramos que el objetivo de política pública.

Lo que se busca es evitar la entrada en vigor de regulación cuyo beneficio sea menor que el costo. Ello significa que puede haber regulación, que en algún momento sea más caro implementarla que los beneficios que va a dar como resultado.

Otros instrumentos para ejemplificar lo que implica un análisis, una perspectiva de estudios de impacto legislativo tiene que ver justamente con el análisis jurídico, que busca determinar qué tan congruente es esa disposición con el conjunto del marco jurídico; otro elemento que se interviene es la determinación de objetivos y de políticas públicas, es decir, que sean explícitas, que se sepa qué es lo que se buscó.

En ese sentido, en el Congreso Mexicano fortalecería sus condiciones operativas de funcionamiento a efecto de potenciar su eficacia; todavez que con base en estas metodologías el mismo dictamen respondería con claridad preguntas como. ¿Cuál es el objetivo de las propuestas legislativas que se están haciendo? ¿Cuál es la

problemática que intentan atacar? ¿Cómo identificaron esa problemática? Serían algunas preguntas planteadas y, eventualmente, resueltas desde este enfoque metodológico.

Entonces, el Congreso necesita este instrumento técnico que pueda poner en blanco y negro frente al Pleno del Congreso los beneficios que busca generar y la distribución del impacto. Ello ayudaría a establecer la radiografía de cada propuesta, y de esta manera establecer ¿Cuáles son los efectos? ¿Cuál es la problemática y a dónde vamos? Esto le permitiría al Congreso tomar decisiones con mucha mayor racionalidad y sobre todo con mucha mayor eficacia potencial de las medidas que se producen, porque el problema que vemos es que ahora que el Congreso tiene plenas facultades legislativas, pero en la ausencia de este tipo de instrumentos genera divergencias enormes respecto al objetivo que se plantea y el resultado generado.

Lo mismo podría suceder en una Cámara de Diputados o en una Cámara de Senadores, el dar a conocer cuál es la manifestación del impacto regulatorio de las propuestas legislativas que se presentan o se elaboran dentro de la agenda legislativa, permitirá de una manera muy importante privilegiar el debate de las ideas, los motivos y las razones con base en datos duros e incontrovertibles que permitan acceder a un tipo de debate legislativo, inexplorado y novedoso, que centre su finalidad en representar cabalmente a los ciudadanos.

Por otra parte es importante entender que este utillaje técnico no pretende sustituir o suplantar la tarea de los legisladores, lo que pretende es aportarles elementos de juicio para que se tomen decisiones informadas o mejor informadas acerca de cuáles son las consecuencias de tal o cual decisión, de tal o cual sentido.

En la medida que la producción normativa vaya dimensionando, desentrañando e incorporando en su propio funcionamiento las cuestiones que hoy quedan implícitas y opacas en la actividad legislativa, es evidente que tendremos razones, argumentos, funciones y procesos, que tiendan a construir claramente la legitimidad y la gobernabilidad políticas y, con ellas, la estabilidad de la vida democrática del país y en esa medida se transformará la errónea idea, vigente hoy, incluso entre los legisladores, de que la producción normativa consiste nada más en proponer y luego en votar, hacia una concepción más compleja y transparente del dictamen legislativo,

una concepción que suponga e implemente el análisis de las consecuencias del rediseño normativo a partir de un mero instrumento técnico que se han desarrollado justamente para facilitar esta toma de decisiones.

V COMENTARIOS FINALES

Este proceso de consolidación del Congreso y las Legislaciones, se refieren no sólo a factores cuantitativos, tales como una mayor representación de mayorías y minorías electorales y políticas, sino también a elementos cualitativos que han incluido su regulación estructural, su recomposición orgánica, la reingeniería de sus procedimientos internos, la caracterización jurídica de sus funciones, competencias y actos resolutivos, así como la revisión de sus relaciones con la sociedad y con los otros órganos del poder constituidos.

Una revisión sobre las funciones más primordiales del poder legislativo permite establecer que el legislativo se estructura bajo la forma de un sistema abierto a su entorno; empero, se trata de mantener una relación armónica con el entorno legislativo, y con la detección adecuada de prioridades sociales, con la finalidad de que el legislativo no quede subsumido a otros subsistemas y alejado a sus propias reglas de funcionamiento.

Por otro lado, principios esenciales como la exigencia de un procedimiento apegado a la ley, en el que se cumpla formalidades esenciales de respeto a las garantías sociales del ciudadano, producen nuevos espacios de reflexión teórica y de construcción jurídica.

Así pues, en nuestro recorrido encontramos que el orden del día, la agenda legislativa y los estudios de impacto legislativo deben ser incluidos en una visión global, eficaz y eficiente del Congreso para crear órganos legislativos con facultades y obligaciones adecuadas a estas funciones. Ello, naturalmente debe ser concretado en una reforma concretada bien a la Ley Orgánica, bien al Reglamento y, en todo caso, congruente con los requerimientos de la institución a fin de construir una nueva relación con el ciudadano a partir del criterio de máxima transparencia; criterios útiles que permitirían fortalecer su papel.

Valga esta reflexión para iniciar, cual efecto mariposa, la reflexión sobre las reglas que han de acompañar a esta institución para que pueda estar en condiciones de encarar el futuro.

--o0o--