

Algunas consideraciones en torno a la Agenda legislativa como dispositivo estratégico para la administración parlamentaria

Some Considerations Around the Legislative Agenda as a Strategic Dispositive for Parliamentary Administration

José de Jesús Ramírez Macías

Resumen

En el ámbito legislativo, el dispositivo agenda adquiere su potencia como elemento orientador y ordenador de la acción institucional de los Congresos al conectar la acción parlamentaria con los proyectos legislativos que buscarán responder a las necesidades y requerimientos sociales. Su papel estratégico en la organización del trabajo legislativo lo ubica como un instrumento organizativo-político necesario en la fase crucial de diseño de políticas y proyectos de iniciativas, además, resulta un recurso complementario a la función de control de la gestión y del desempeño al interior de este ámbito. Sobre esta base, en este artículo se examinan algunos aspectos relacionados con el concepto de Agenda legislativa, su integración y sistematización; se revisan, además, las dimensiones y componentes que la estructuran como herramienta de planificación del trabajo legislativo.

Palabras clave: Agenda legislativa, Congresos locales, Administración Parlamentaria

Abstract

In the legislative field, the agenda dispositive acquires its power as a guiding and organizing element of the institutional action of Congresses by connecting parliamentary action with legislative projects that seek to respond to social needs and requirements. Its strategic role in the organization of legislative work it as a necessary organizational-political instrument in the crucial phase of designing policies and projects of initiatives, in addition, it is a complementary resource to the function of control of management and performance within of this area. On this basis, this article examines some aspects related to the concept of the Legislative Agenda, its integration and systematization; the dimensions and components that structure it as a planning tool for legislative work are also reviewed.

Keywords: Legislative Agenda, Local Congresses, Parliamentary Administration

20

Introducción

La existencia y constitución organizativa e institucional de las legislaturas representa un desafío teórico y metodológico profundo; no solo por constituir espacios virtualmente inexplorados, sino por la creciente influencia que como poder público pueden ejercer, además de la urgencia por llevar a cabo una actuación determinante en el diseño de estrategias colectivas amplias y efectivas, orientadas a dar solución y prevención a las agudas problemáticas sociales.

En América Latina y el Caribe, desde una época relativamente reciente -fin de los años 90-, se ha dicho que vivimos en una etapa “de tránsito a la democracia” o de “proceso de re- democratización”, en la cual se identifica como desafío el lograr mayor solidez y eficiencia en las instituciones democráticas. En este escenario, la “crisis de la institución parlamentaria” resalta como asunto cada vez más notorio, que se expande y trastoca a casi todas las dimensiones organizativas sobre las que se asientan los órganos legislativos, resultando cuestionable la institución en sí misma, desde la legitimidad de su composición hasta su papel que juega como estructura de poder y toma de decisiones de gobierno; por ello, se requiere una revisión profunda de su mecánica interna de trabajo, sus esquemas de organización y de planificación del trabajo legislativo (Cordero, 1999:3).

Alcanzar la efectividad institucional en las Cámaras legislativas se ha tornado en un asunto clave dentro de un contexto de modernización parlamentaria a partir de la cuestión –aparentemente simple– de que se trata de lograr conciencia respecto al imperativo de cambiar los elementos más tradicionales que caracterizan a la administración parlamentaria para ponerlos a tono con las nuevas exigencias culturales y sociales que los contextos democráticos requieren con urgencia hoy

Recibido: 18 de febrero de 2021

Aceptado: 17 de junio de 2021

día. Esto es, si la vida interna de estos cuerpos legislativos se regula, coordina y organiza desde lo que se conceptualiza como la administración parlamentaria, entonces, resultará que esta dimensión —frecuentemente ausente en los estudios especializados, aunque, ciertamente, en los últimos años, ha venido crecido el interés por esta materia—, como José Tudela enfatiza, al intervenir en la dinámica vida interna de las cámaras, su red de intereses y complejidad propios, se vuelve definitoria de la calidad de la función legislativa, o calidad parlamentaria, como comúnmente es referida. En efecto, siguiendo este argumento de Tudela, no se trata de contraponer una formulación técnica de la Institución parlamentaria con su muy natural caracterización política, sino que, lo que se trata de resaltar es que la consecución de los fines políticos que le han sido encomendados a los parlamentos depende en gran medida de que se disponga de una cobertura suficiente y bien organizada de los recursos humanos, materiales y tecnológicos requeridos, cuestión que no es baladí, dice Tudela, pues es posible plantearse la necesidad de singularizar y revalorar el alcance de la función administrativo-parlamentaria (Tudela, 2010:159).

En esta perspectiva asumimos la hipótesis de que nueva tendencia emerge en el estudio de los parlamentos —al menos desde la evidencia aportada por algunos estudios al respecto (Blanco Herranz, 2003; García-Escudero, 2004)— que parte por asumir que la actividad parlamentaria requiere activar un modelo específico de gestión, en donde la administración parlamentaria se constituya como un dispositivo clave para el cumplimiento exitoso de los fines encomendados a las instituciones parlamentarias. Este es un que precisa un imperativo de doble vía a la modernización de la administración parlamentaria, como propone Tudela, impulsando, por un lado, la innovación en cuanto a la introducción de los elementos, instrumentos y valores de gestión pública, ampliamente usados en otras entidades de la administración pública, con miras a lograr la adecuación y flexibilización de las estructuras burocráticas en concordancia con las nuevas demandas sociales; y por otra parte, la modernización de la administración parlamentaria desde el refuerzo de las estructuras organizativas y las capacidades institucionales de los parlamentos, justamente para lograr su vigorización institucional.

Con esta tesis podemos interpretar que la crisis que se advierte en los parlamentos en América Latina no necesariamente se refiere a una crisis originada por la carencia de atribuciones y/o potestades, sino que, como deduce Cordero (1999), el escenario de crisis proviene más bien de defectos operativos y de gestión, de condiciones de falta de eficiencia no resueltos; de anacronismos y vicios que se han mantenido, de inmovilismo y lentitud tanto en la función de legislar como en el ejercicio del control político.

Por tanto, nuestra aproximación va más enfocada a los aspectos organizativos y de gestión al interior de los parlamentos como umbral para nuevas investigaciones encaminadas al estudio de los procesos de consolidación institucional de las legislaturas, a partir de los aspectos que resultan críticos para el afianzamiento de la funcionalidad y operatividad requeridos para un “buen” desempeño, como son los temas referidos a la gestión estratégica de las asimetrías y tensiones organizacionales en la composición parlamentaria, así como los aspectos que rodean a los procesos de planeación y organización de la dinámica institucional en la operación cotidiana.

Orientar el análisis hacia estas consideraciones parte del supuesto de que la responsabilidad superior de legislar se ve muy influida —y quizá, en muchos casos determinada— por la red de decisiones que realizan un cúmulo de actores políticos y sociales desde las arenas de relación formal-reglamentaria y comportamental-contingente, mismas que permiten y estructuran la relación entre actores, inicialmente nacidas desde la precisión reglamentaria (manifiesta en las dimensiones de lo normado, lo estratégico y lo organizado) pero que terminan redefinidas a partir del carácter contingente que asume el despliegue de juegos¹ de tensión, pliegue y cooperación entre actores.

De la variedad temática posible desde esta perspectiva, en este trabajo nos concentraremos en examinar algunos aspectos relacionados con el concepto de Agenda legislativa, pues consideramos que los ejercicios para su integración y sistematización constituyen una actividad central para dimensionar la importancia que juega como dispositivo estratégico en la organización y orientación del trabajo legislativo, susceptible de ser aprovechada como herramienta fundamental en la consolidación institucional del poder legislativo, en la modernización de sus procesos y en la apertura de información y conocimiento hacia toda la ciudadanía.

Dado que este trabajo que presentamos constituye un primer ejercicio para articular un marco conceptual, que nos permitirá más adelante realizar estudios empíricos y de casos particulares respecto a la apertura de los congresos locales en México a la participación y la co-creación de políticas y proyectos con la ciudadanía, nos centramos en explorar algunas de las innovaciones institucionales que faciliten la participación ciudadana en proyectos legislativos urgentes y significativos a la realidad que vivimos, en concreto nos aproximamos a uno de los componentes y dispositivos que orientan la política normativa en los parlamentos: la Agenda legislativa como dispositivo de acción estratégica y organizacional. Para ello, primero exponemos algunos aspectos en torno a su concepto, luego, se revisan dimensiones y componentes para estructurar una agenda legislativa, en tercer lugar, se

¹ El sentido de juego remite a una estructura formalizada de incentivos, que asume una cierta situación de conflicto del que toman parte un número de participantes. En este escenario, actores-jugadores despliegan un tipo particular de comportamiento racional, aquel que se orienta a partir de decisiones tomadas desde el cálculo de los efectos posibles que generará su propio comportamiento, contrastado con el cálculo de decisiones ajenas de otros actores igualmente interesados en el mismo juego (Ramírez, 2016: 55).

presentan algunas cuestiones singulares en torno a la agenda legislativa en los congresos en México, y terminamos con una reflexión final.

Aspectos conceptuales del dispositivo Agenda legislativa

En otro trabajo (Ramírez, 2011), al aproximar un concepto de agenda legislativa retomando el aporte de varios autores, notábamos que el reconocimiento de la existencia de objetivos, intereses o, por lo menos, una serie de temas notorios susceptibles de priorización, permiten ponderar los niveles de importancia estructural o coyuntural que revelan cada uno, estimar su impacto en el contexto social y político, y dotar de sentido y viabilidad a una agenda temática. Consideramos que la noción de dispositivo subyace en el concepto de agenda, potenciando su condición imperativa, que ya desde la definición etimológica de agenda se invoca una colección de deberes o actividades que “habrán de hacerse”.

Es conveniente precisar el sentido que le daremos al concepto de agenda legislativa, retomando la idea que en algunas experiencias latinoamericanas de modernización de los legislativos se ha propuesto (véase el trabajo de Svetaz, 2013: 141), en las cuales se propone el uso de la noción de *Agenda de Iniciativas Legislativas Priorizadas* (AILP), que es a lo que sintéticamente referiremos aquí como Agenda legislativa. Entendida así, es claro que nos referiremos a una agenda legislativa institucional que comprenderá a todos los componentes de un congreso, y que no hacemos referencia ni al programa y horario de actividades, ni a las agendas particulares de las fracciones parlamentarias, que aunque aporten a la definición temática de la agenda institucional se requiere de un proceso metodológico para su integración en una agenda unificada, mediante un ejercicio de investigación, evaluación y priorización, que a nuestro entender, son los componentes sustanciales para integrar este dispositivo de gestión y transparencia de los congresos que permite sugerir mayor orden y efectividad al trabajo legislativo (en comisiones y en el trabajo mismo del pleno). Este es el sentido de integrar una agenda tematizada y priorizada en temporalidades anuales, abonar al fortalecimiento de la capacidad de planificación del estudio, análisis, debate y, eventualmente, de la aprobación de leyes, que pretenden ser relevantes y significativas para su entorno social.

Lingüísticamente, desde su origen proveniente del latín *agendum*, el término agenda señala e identifica con precisión aquello que es “lo que se debe hacer”, que en plural neutro refiere “las “cosas para hacer”, referencia directa a la raíz indoeuropea *ag* (conducir) que se presenta en el griego *ἄγω* (*ago* = yo guío o conduzco). Así, el vocablo *agendum* constituye una forma neutra del participio en futuro pasivo del verbo *agere* (“llevar a cabo, mover adelante”) en su matiz de obligación, y como valor pasivo que se atribuye al “que debe ser”. Como verbo latino *agere* se expresa en agente (*agere + nte* = el que lleva a cabo), en agencia (*agere + ia* = lugar donde se lleva a cabo), en agenciar (*agere + ar* = hacer o lo que se hace en las agencias), agencioso (*agere + oso* = diligente, abundante en cosas que lleva a cabo) (véase Anders, V. *et al.*, 2020).

En esta misma ruta, para Mariano Arnal, la recuperación del vocablo agenda desde su raíz latina, en su forma de participio futuro de *ago*, *agere*, *egi actum*, de la que se obtiene el gerundio *agenda* indica una significación “repartida a partes iguales entre la raíz (*ag-*) y la desinencia (*-enda*)” a partir de la cual se componen las formas agentes, agencia, activo, acción, actuar, acto, actor. Agenda en su forma de plural neutro, dice Arnal, significará en rigor “aquellas cosas que han de ser llevadas a cabo”, con la advertencia de que “la condición del verbo *ágere* (*sic*) no es tan específica como lo es el verbo *fácere* (*sic*)”, lo que implica que la circunstancia del agente quedará señalada como aquel “que promueve, mueve, empuja, hace avanzar las cosas, tira de ellas” (Arnal, M., s/f).

Ya en su conceptualización administrativa, el vocablo *agenda* refiere aquello del “orden de lo que se procurará, se intentará, se pondrá empeño” en un margen de tiempo acotado, como establece Arnal; por ello, remitirá a una suerte de programación que “entreteje los días con la vida”, ante el hecho de que establecer *agenda* es imponer un tiempo de realización a un cierto tipo y número de actividades. Así, *agendar* representa un acto de organización que supone generar un espacio metafórico en el que quedará enmarcada, con límites y contornos, la capacidad de actuar en un periodo de tiempo determinado. Agendar es comprimir el espacio-tiempo para lograr incorporar una cantidad importante de temas posibles y necesarios, lo que representa, más que una apropiación, un sometimiento al tiempo, a los ciclos y flujos de acontecimientos. Para un actor, una agenda no constituye un espacio de libertad; más bien, le proporciona un *locus* (lugar o espacio) de cálculo y un margen de obligación para lo que ahí se enuncia. La agenda constituye un medio de programación previa a la que se busca someter la acción institucional en su margen de tiempo; de ahí la noción de recurso estratégico que le podemos atribuir, en su carácter de “necesidad u obligación, de futuro necesario”.

Por tanto, visualizamos a la agenda legislativa como un dispositivo con un imperativo claro, —definido no desde un “deber ser” sino desde un “deber hacer”—, que es el de fungir como instrumento organizativo-político ordenador de la acción institucional de los Congresos desde la fase crucial de diseño de políticas y proyectos de iniciativas; también como complemento a la función de control de la gestión y del desempeño al interior del poder legislativo, que es donde adquiere su potencia como elemento orientador de esas “cosas que habrá

que hacer”, que conecta la acción parlamentaria con los proyectos legislativos que buscarán responder a las necesidades y requerimientos sociales.

En su dimensión política, para Jeffery C. Talbert y Matthew Potoski, las configuraciones que puede asumir una agenda legislativa se desplazan por diversas variaciones que se producen en el transcurso del proceso legislativo; Primero, en la etapa que se puede denominar “del debate político”, se puede observar cómo se introducen, empaquetan y debaten diversas propuestas legislativas promovidas o “apadrinadas” por diversos miembros que integran los Parlamentos; ello con mira a impulsar proyectos de ley; se considera en esta etapa que la agenda legislativa adquiere un marcado carácter de “agenda multidimensional” por la amplitud y diversidad de temas susceptibles de ser incorporados a ella. Posteriormente, en la etapa conocida como “decisional” o *legislative floor*² (la que se juega en el pleno de la asamblea) se revelan distintos patrones de comportamiento y negociación, ya que al ser la etapa donde se votan y aprueban proyectos legislativos, los miembros del Parlamento revelan una agenda “de baja dimensión”. En el desarrollo de estas dos etapas destaca la existencia de estructuras de copatrocinio, es decir de “padrinazgo”, hacia los proyectos de ley que potencialmente serán aprobados. Dichas estructuras juegan un papel importante en la composición de líneas de cálculo y conflicto en la toma de decisiones del pleno de la asamblea (*legislative floor*). Sobre estas consideraciones, para Talbert y Potoski, es casi axiomático que para ciertas realidades la agenda de temas es la que posibilitará la configuración posterior de la agenda de decisiones políticas (Talbert y Potoski, 2002:864).

En este sentido, la construcción de una Agenda legislativa representa un momento privilegiado para dejar sentada la disposición –o la ausencia de esta– y el compromiso para que con el diálogo y el debate se logren coincidencias que valgan como piso necesario para avanzar con proyectos relevantes para la vida nacional, y también, para dejar sentados los disensos como posibles escenarios futuros para generar más acuerdos. Por eso, es posible afirmar que la construcción de una agenda en el marco del proceso legislativo se constituye como dispositivo o herramienta útil para acopiar y habilitar un conjunto de requerimientos necesarios para la intervención legislativa: las estrategias, los instrumentos y los órganos parlamentarios (Delgado-Guembes, s/f: 1). Esto da una idea de lo complejo y dinámico que resulta el proceso de integrar y gestionar una agenda legislativa, que si bien se inicia con temas de alto impacto –que se gestan como ideas de alta dimensión–, pero se verá enfrentada a la complejidad de su traducción y permanencia a lo largo de todo el proceso legislativo para ser objeto de análisis y decisiones de política “de baja dimensión”, en la arena que representa “el piso legislativo”; es decir, llegar hasta la asamblea o el pleno.

Aquí se genera un nudo muy particular en el flujo del proceso legislativo, como plantean Talbert y Potoski (2002), siguiendo a Arrow (1951), dado que éste puede optar por dos salidas: una primera opción es como un ciclo que se teje en torno a un problema central, posible cuando las propuestas de políticas con múltiples dimensiones evaluativas dan lugar a un abanico de alternativas que permiten que surjan “contra mayorías” con posibilidad de anular cualquier decisión mayoritaria; esto es, que entre más apertura de posibilidades evaluativas tenga un proyecto, las decisiones mayoritarias serán inestables y con facilidad para desplazarse de una opción a otra. Una segunda salida, que corre en sentido contrario: cuando las alternativas preferidas son unidimensionales y concentradas, es posible que tengan mayor probabilidad de producir una mayoría decisoria que evite la incoherencia de un “ciclismo mayoritario”³. De ahí la pertinencia de insistir sobre la importancia de la estructura dimensional que plantea una Agenda legislativa, factor relevante para sustentar una aproximación teórica de las instituciones legislativas y del proceso político que se vive en su devenir institucional, donde la configuración de agendas legislativas por “estructura dimensional” y por “preferencias de temas” tiene un impacto profundo para la organización legislativa y sus procesos políticos, la coherencia en las decisiones mayoritarias.

No es intención en este trabajo el ocuparnos de la importancia teórica de esta cuestión señalada por Talbert y Potoski en su obra. Solo retrotraemos el punto que señalan sobre la estructura dimensional de una agenda temática, que para ellos resulta una consideración fundamental tanto para el estudio de las instituciones legislativas como para la intervención en el proceso de diseño de proyectos legislativos. Como deducen los autores citados por Talbert y Potoski, la mayoría de las agendas contienen una amplia multidimensionalidad temática, que las vuelve propensas “al ciclo” identificado por Arrow (1951); ante este hecho, los analistas teóricos han optado por emplear para su comprensión algunas teorías del *equilibrio inducido por la estructura* (EIE) que buscan describir cómo las reglas

2 Se considera que la acción “en el piso” es la que ocurre como parte de una sesión formal del pleno; por tanto, es aquella que realiza un legislador durante una sesión. Cuando un legislador ha sido designado para tomar la palabra en nombre de su bancada se le denomina que “*have the floor*”, es decir que tiene la palabra para dirigirse al pleno siguiendo los procedimientos y protocolos establecidos para ello. Véase al respecto el glosario de términos del Senado de los Estados Unidos (disponible en https://www.senate.gov/reference/glossary_term/floor.htm). Se reconoce que el debate y la discusión que se desarrolla en el pleno de la asamblea es muy diferente a las reuniones y discusiones que se mantienen al interior del trabajo en comisiones (*in committee or commission*), generalmente más reducidas, restringidas y subordinadas a la deliberación de la asamblea del pleno.

3 Para Talbert y Potoski (2002) es posible encontrar estudiosos que se han dedicado a evidenciar cómo las instituciones legislativas logran superar los problemas del “ciclismo” justamente reduciendo la estructura multidimensional de los proyectos en cuestión hasta lograr decisiones de baja dimensión, es decir unificadas; ello, mediante la integración de la agenda legislativa, ya sea mediante el registro y empaquetamiento puntual de iniciativas, o bien mediante la manipulación de la agenda (esto se ejemplifica en Shepsle 1979, citado en Talbert y Potoski, 2002).

legislativas están diseñadas para apoyar las decisiones de una mayoría estable (PMR, *pure majority rule*) al reducir los problemas multidimensionales a votos unidimensionales (Shepsle 1979, Shepsle y Weingast, 1981).

Pero advierten los autores, que los vínculos entre la dinámica de la agenda y la organización legislativa siguen estando poco desarrollados⁴. Los teóricos legislativos tienden a enfocarse en los resultados de la votación, mientras que los analistas de la agenda se enfocan en el desarrollo y manipulación de un solo tema a la vez. Estas dos corrientes de investigación rara vez se vinculan, debido a las diferencias teóricas y metodológicas que explican parcialmente esta separación, no obstante, ambos campos podrían beneficiarse de un verdadero enfoque de “*consilience-building*” (construcción de consiliencia, en tanto disposición voluntaria para unir conocimientos e información de distintos ámbitos a fin de integrar un marco unificado de entendimiento) (Wilson 1998). Pero como mencionamos, no se trata de contraponer una formulación técnica de organización de los cuerpos parlamentarios con naturaleza esencialmente política, sino que, lo que buscamos resaltar es la importancia estratégica que reviste su organización interna en la consecución de los fines políticos que le han sido encomendados, donde una estructura dimensional de agenda que recupere esta posibilidad sirve para comenzar un flujo de trabajo que vincule –en consiliencia– los diversos campos de implicación de temas de agenda (veáse Talbert y Potoski, 2002:865-866).

En búsqueda de este factor de consiliencia vale la pena ampliar la concepción y utilidad de la Agenda legislativa como dispositivo necesario para recuperar, ponderar, priorizar y “centrar la atención en los temas más importantes”, para una región o un país, y poder alinear el conjunto de iniciativas a prioridades irreductibles socialmente necesarias. El beneficio de disponer e instrumentar una metodología clara y precisa para la implementación de una programación anual consensuada, permitirá a los poderes legislativos planificar y ordenar su trabajo parlamentario, y lo que cada vez resulta más crítico ante el impulso de modelos abiertos de gestión: la disposición institucional para comunicar y retroalimentar con la ciudadanía los temas que serán abordados con mayor prioridad por los Congresistas (Calderón, 2003:3).

Experiencias recientes en América Latina (*Center for Democracy and Governance*, 2000; Calderón, 2003, Robinson 2012), muestran que la Agenda legislativa puede llegar a constituir una herramienta fundamental en la discusión y aprobación de temas consensuados, además de delinear los objetivos críticos que las políticas de Estado deben alcanzar, y, por ello, implica orden y priorización del trabajo parlamentario. Debidamente instrumentado, un modelo metodológico de agenda contribuye a fortalecer las capacidades de gestión que permiten trabajar con un criterio directivo uniforme y una disciplina integral, requerimientos necesarios para priorizar secuencial o concurrentemente la interacción colectiva que se vive dentro de un Congreso, pues se busca lograr que el desempeño institucional se oriente estratégicamente, para ir más allá de la inercia de una “acción colectiva basada en el azar, en la coyuntura o en negociaciones *ad hoc* entre las agrupaciones parlamentarias” (Delgado-Guemes, 2012), y alcanzar una visión prospectiva, con una Agenda legislativa como herramienta base para la ejecución de otras funciones parlamentarias, como son la evaluación de las leyes y de las políticas públicas (Robinson, 2012).

Dimensiones y componentes para una agenda legislativa

El proceso de integración de una agenda como parte del flujo de la acción legislativa planificada resulta crítico, pues influye fuertemente en diversas dimensiones, ya sea para definir los objetivos de desempeño o bien para clarificar y ordenar los temas más relevantes; también resulta un recurso clave para la distribución efectiva del tiempo, para incorporar los intereses de los actores participantes y para convocar más. En suma, una estructura planificada de agenda permite compartir información, examinarla con miras a preparar los temas que se afrontan, orientar y mantener enfocadas las acciones, y controlar el uso del tiempo (Minondo, s/f). Un marco metodológico sólido para implementar una agenda anual consensuada atrae importantes beneficios para la planificación y el orden en el trabajo legislativo, ya sea de sus componentes orgánicos (comisiones), o de sus componentes políticos (grupos parlamentarios y partidos políticos), además de que facilita la comunicación con la ciudadanía respecto a los temas que con mayor prioridad serán abordados en los Congresos (Calderón, 2003).

Un rasgo que no hay que pasar por alto respecto al diseño e integración de una Agenda legislativa –así como

4 El panorama legislativo en una realidad como la nuestra suele ser más indeterminado, como advierte Cornelio Martínez en el caso de las agendas de los grupos parlamentarios en el Senado mexicano: “Si bien es cierto que las agendas de los grupos parlamentarios son apenas unos esbozos preliminares de los temas que les interesan como grupo, no son un indicador conclusivo del alcance del trabajo por grupo parlamentario. No hay un método único de creación de las agendas parlamentarias partidistas ni mecanismos oficiales para su desahogo, por lo que su redacción suele ser imprecisa y muy general. No existe obligatoriedad de darlas a conocer ni un espacio dedicado a su difusión. Es por eso que una medición meticulosa de los temas prioritarios tiene una carga inherente de incertidumbre y una posible desigualdad en el conocimiento de estos. Muchos de los temas planteados en las agendas son repetidas en otros periodos: al no ser tratados en el de origen, buscan ser impulsados en ulteriores periodos. Eso vuelve difícil la identificación del momento de origen del interés de un tema y puede representar un sesgo al ser contabilizado durante varias ocasiones en varios periodos o, incluso, varias legislaturas, aunque también representa el valor continuo que le confiere el grupo parlamentario que le mantiene entre sus temas a tratar. La construcción de las agendas supone priorizar las áreas de incidencia según los intereses de cada grupo parlamentario” (Martínez, 2018: 37).

la hemos venido aproximando— es que, idealmente, puede llegar a constituir un punto de equilibrio entre las fuerzas protagónicas de una política abierta, pública y participativa, que despliegan sus estrategias en una arena discursiva donde se disputan ideas, posiciones y doctrinas, pero con disposición y compromiso para el diálogo y el debate. Para la Ciencia Política y en la teoría de las políticas públicas se sabe que los problemas pueden ser definidos de muchas formas, pues lo que está en juego a lo largo del proceso de integración de una agenda no es sólo la visibilidad de determinados problemas, sino su definición misma, por lo que, la construcción de una agenda se confronta a su doble dimensión: la institucional y la sistémica (Cobb y Elder, 1983: 115); que de acuerdo con la teoría de las políticas públicas, la formulación de agenda consiste en un proceso mediante el cual diversos problemas identificados y elaborados por los agentes sociales y políticos atraen la atención del gobierno como asuntos de política pública (Ramírez, 2011:71).

Ahora bien, si la agenda se gestiona en el ámbito del gobierno, los problemas se originan y se conceptualizan en comunidades epistémicas más amplias que involucran a ciudadanos y especialistas, de modo tal, que se distingue una agenda más amplia, construida con la participación e involucramiento de agentes sociales, a ello se le denomina agenda sistémica (Birkland, 2007). Por ello, la dimensión sistémica (*systemic agenda*) de una agenda se entiende como la composición de todos los problemas comúnmente percibidos por los miembros de la comunidad política, que merecen atención pública en tanto involucran asuntos dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente (Cobb y Elder 1983, citados en Birkland, 2007:65). Por su parte, la “agenda institucional” (*institutional agenda*) se percibe como el conjunto de elementos explícitamente definidos para la consideración activa y seria de los tomadores de decisiones autorizados, ya que, dada la limitada cantidad de tiempo o de recursos disponibles en cualquier institución o sociedad, muy probablemente solo pocos problemas llegarán a esta (Hilgartner y Bosk 1988; O’Toole 1989, citados en Birkland, 2007:65). De estas dos dimensiones se deriva el ambiente de tarea para actores e instituciones mandatados para actuar y que cuentan con los recursos para ello, constituyendo la “agenda de decisiones” (*decisión agenda*).

Esta perspectiva en dimensiones constitutivas ha propiciado la generación de una importante batería de teorías sobre la configuración de la agenda como un proceso estructurado desde el cual los problemas considerados, las alternativas posibles y las soluciones identificadas ganan o pierden penetración en el público y captan la atención de las élites (Casar y Maldonado, 2008). Para Birkland (2007) una agenda, además de coleccionar problemas representa una oportunidad para comprender sus causas, sus símbolos, sus soluciones, y todos aquellos elementos capaces de llamar la atención del público y de los funcionarios gubernamentales, lo cual exige que en su integración se logre un grado importante de elasticidad: que sea tan precisa para dar cuenta del inventario factible de proyectos de ley para ser impulsados durante una legislatura, pero lo suficientemente difusa en cuanto a su capacidad para incluir diferentes criterios respecto a la existencia y la magnitud de los problemas, y de cómo deben ser abordados por el gobierno, el sector social, el privado y las organizaciones sin fines de lucro, sea en acción conjunta de todas o algunas de las representaciones de estas esferas.

Organizativamente el proceso de elaboración de las leyes, como establece Luisa Béjar, en gran parte es un proceso endógeno, dependiente de un proceso interno claramente institucionalizado, con sus protocolos y dinámicas propias, “y no [como] algo que se origina afuera del sistema”. Esto lleva a identificar, dice la autora, dos preguntas críticas: ¿cómo se establecen los temas de la agenda legislativa? y ¿cómo se toman las decisiones en el Congreso? En este sentido, es crítico disponer de un marco de análisis que permita hacer presentes “los factores institucionales y políticos que alientan a los legisladores a atender determinados problemas y a pasar por alto otros, así como a adoptar ciertas opciones para su solución” (Béjar, 2018:24).

Heurísticamente, desde el proceso mismo de configuración de una agenda, podemos comprender cómo es que los grupos y actores de poder interactúan en la búsqueda de ampliar sus márgenes de posibilidad para introducir “temas de agenda”, los cuales serán determinantes para establecer los límites del debate político. Dada su naturaleza procedimental, la definición e integración de una agenda no ocurre en el vacío, sino que ocurre sobre una trama de relaciones, que será determinante de la probabilidad de que un problema escale -o no- hacia la agenda; esta trama se “teje” con los actores que participan, con las relaciones institucionales que establecen y con los factores sociales y políticos que aleatoriamente ocurren (que pueden ser explicados, pero no replicados ni predichos) (Birkland, 2007:63-65).

No obstante que el proceso de composición de una agenda legislativa pareciera un asunto de mero trámite administrativo y de micro gestión, quizá hasta de poca monta ante los cálculos y estrategias de gran política por la lucha y mantenimiento por el poder⁵; pero si adentramos el aspecto relacional en la concepción misma del poder,

5 Ciertamente, uno de los temas de los que se ocuparon mucho los pensadores políticos y administrativistas a lo largo del Siglo XIX y principio del XX fue la separación conceptual entre política y administración, que como dice Omar Guerrero “Esta separación ha sido uno de los productos de la diversificación de las ciencias políticas y, al mismo tiempo, uno de los resultados más infructuosos del debate científico”, pues si resulta evidente que los actos administrativos reclaman la atención del estadista, entonces “la realidad es otra: la política y la administración integran un único proceso. Los parlamentos modernos son centros activos de vida política, al tiempo que en su seno se determina la organización, competencias y funciones de la administración pública. Paralelamente, los ejecutivos modernos legislan sobre las grandes cuestiones nacionales y conducen a la administración pública, de los cuales son depositarios” (Guerrero 2019: 69).

válgase como trama de relaciones estratégicas—en el sentido que Michel Foucault (1976, 2002) le otorga como forma constitutiva de naturaleza estratégica y relacional que no es posesión, sino ejercicio y juego de emplazamientos—, podemos visualizar que el desplazamiento de los mecanismos de poder a través de fuerzas móviles, dinámicas y cambiantes se expresan en la criticidad y la relevancia que adquieren los asuntos públicos, en tanto espacios de posibilidad que se apuestan entre las relaciones de fuerzas al interior de los Congresos.

Esta condición nos permite intuir otro nudo problemático que se genera, si asumimos que la imbricación discursiva de la política alcanza su mayor efectividad en la administración y sus procedimientos —en tanto artefactos de garantía en la intervención y eficiencia política—, lo cual implicará asumir también que la matriz de legitimidad estará dada precisamente por la efectividad administrativa y de gestión, lo cual resulta problemático asumir, pues queda evidenciado que combinar eficiencia y legitimidad es prueba de “la importancia y la urgencia de analizar las transformaciones en la gubernamentalidad como modo de racionalidad desde el cual son conducidas las conductas de los individuos y de las instituciones” (Ibarra, 1998).

Entonces, entendemos que una Agenda legislativa puede integrarse siguiendo el conjunto de etapas genéricas de *formulación, seguimiento, control y difusión* (Kingdom, 1995), las cuales, ya integradas en un documento consensuado e informado, proporcionan un instrumento estratégico idóneo para la negociación, el control y la acción colectiva parlamentaria, que si se enriquece con componentes que enfatizan *prioridades, temas, componentes de los temas, objetivos, acciones y actividades*, podrá utilizarse como un dispositivo de gestión que redunde en la calidad legislativa y en la gestión organizativa de los Congresos. La figura 1 trata de representar esta ruta:

FIGURA 1. Modelo TIPO para una agenda legislativa



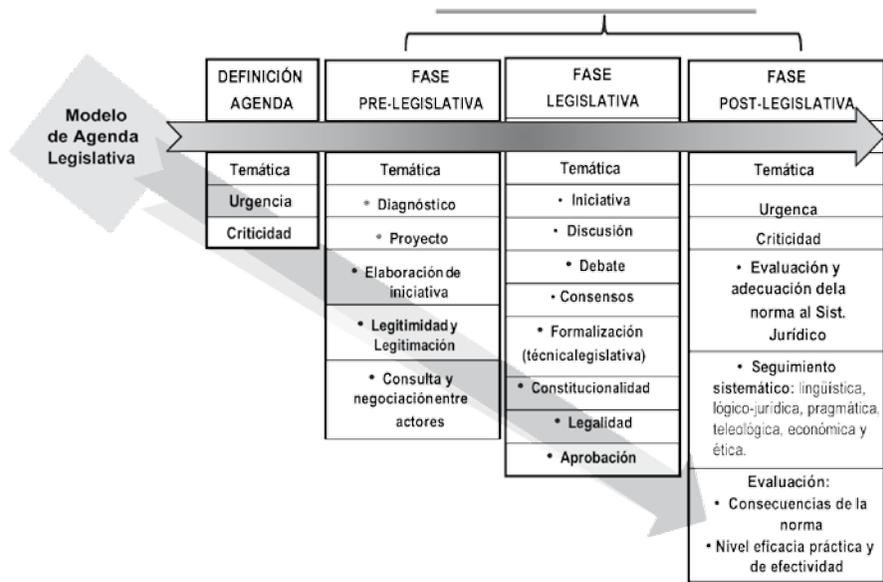
Fuente: Ramírez, 2011: 80

Lógicamente se espera que los contenidos de una agenda varíen con el tiempo, en una dinámica en la que los problemas públicos que se incluyan en ella sean objeto de análisis y priorización constante a fin de asegurar el dinamismo y pertinencia de la temática que la componga.

En una experiencia sobre el diseño e institucionalización de una agenda legislativa como dispositivo para la modernización y organización parlamentaria, en el caso del Congreso de la República del Perú, se buscó un diseño que permitiera imprimir una visión estratégica a la Agenda legislativa del Congreso⁶, aduciendo que si ésta proviene de un proceso de diseño y claridad metodológica consistente, con suficiente capacidad de condensar productos legislativos priorizados para un año de trabajo, y que propicie transversalmente la operación de toda la organización con un enfoque en resultados, entonces sería posible lograr ejercicio de priorización concertada en torno a la visión estratégica institucional. En la figura 2 se representa el modelo operativo de este caso.

6 La ruta metodológica probada en la experiencia del Congreso de la República del Perú ejemplifica en su experiencia cómo se articula un diseño institucional en materia de planeación de la acción parlamentaria, donde primero se diseña un plan estratégico que imprime dirección y sentido a los actos y procesos parlamentarios durante un periodo determinado; a partir de ello, los actos y procesos parlamentarios adquieren su carácter estratégico cuando se acoplan con una visión colectiva del futuro de la representación nacional. Desde la visión estratégica se funda el compromiso de todos los grupos y miembros presentes en el Congreso en torno a los intereses generales. Con el plan estratégico, su visión explícita y sus objetivos institucionales se monitorea periódica y regularmente las acciones, las tareas y las actividades, así como la evaluación del rendimiento y desempeño parlamentario según las metas acordadas. Un o de plan estratégico, con su visión futura y sus objetivos fijados y adoptados para alcanzarlos le permiten al Congreso obtener su sentido y orientación organizacional (Delgado-Guemes, 2012:84- 85).

FIGURA 2. Transversalidad de la agenda legislativa en las fases del ciclo legislativo



Fuente: Delgado-Guembes (2012)

Vemos que, en esta representación, el modelo de Agenda legislativa como dispositivo que atraviesa y toca los diversos órganos y tiempos parlamentarios, sirve de plataforma para la organización y gestión del trabajo productivo. En este sentido, se puede afirmar que, para alcanzar la visión y los resultados –preferentemente anualizados– se requiere que la dinámica legislativa adopte e institucionalice un diseño metodológico de agenda como trama organizativa conforme a la cual las funciones sustantivas del Congreso adquieran mayor consistencia, se minimice el dispendio de recurso y se reduzca el umbral de incertidumbre respecto de las acciones que procesa la institución⁷.

En estos términos, el caso peruano aludido ilustra una innovación en el proceso de formulación de una Agenda legislativa anualizada y priorizada, proponiendo un patrón organizativo conforme a la cual se fortalezca la coordinación entre sí de los agentes internos del Congreso, así como con aquellos agentes externos cuya intervención es necesaria para cumplir los objetivos que se desprenden de la visión establecida tanto en el plan estratégico como en la misma agenda. Con estos dispositivos institucionales se intenta fijar un rumbo posible, dada la naturaleza plural constitutiva de un Parlamento⁸.

¿Pero, hasta dónde una orientación estratégica del Congreso, con una visión de futuro y objetivos estratégicos establecidos permitirá programar y proponer cada año una Agenda legislativa eficaz? Organizarse a partir de un dispositivo estratégico de gestión permitirá fortalecer capacidades institucionales de los órganos especializados de los Congresos locales con el fin de enfocarse en las necesidades y problemas relevantes para el desarrollo, con una agenda legislativa precisa y común al cuerpo parlamentario. En su conjunto, logra mayores posibilidades de trascender las restricciones –estructurales y de coyuntura– que se enfrentan en el impulso de proyectos legislativos, y fortalecer su posibilidad real y concreta de propiciar la apertura de la información y conocimiento producidos en la dinámica de legislación. Una alternativa viable es articular un modelo matricial de Agenda legislativa como se muestra en la figura 3:

7 Para el caso que comentamos, la institucionalización del modelo de Agenda legislativa implicó que en el Reglamento del Congreso de la República del Perú (RC) queda claramente definida su importancia como dispositivo de organización legislativa. Para ello, se definió en dicho reglamento, en su artículo 29, que referente a la organización parlamentaria queda establecido claramente que será el Pleno del Congreso quien votará la inclusión en la Agenda legislativa de los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante el periodo correspondiente, pero incluyéndose sólo a los que obtengan mayoría simple. Por lo tanto, el debate de los proyectos de ley contenidos en la Agenda legislativa tendrá prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso a excepción de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos. En el artículo 36, correspondiente a la organización del trabajo en comisiones se lee que “el Plan de Trabajo de la Comisión debe tomar en cuenta la Agenda legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos Grupos Parlamentarios representados en la Comisión”. Por su parte, en el artículo 76 referente a la presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa, se establece en la fracción 2, inciso e), que dichas proposiciones de ley propuestas deben consignar claramente “si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional (Delgado-Guembes, 2012: 87- 88).

8 Durante el proceso de institucionalización del año 2001, se logró que “en virtud de un acuerdo multipartidario, se instituyó en el Congreso de la República del Perú una herramienta denominada Agenda Legislativa, que se orientó, en sus inicios, a ordenar el trabajo legislativo del Congreso y a hacerlo, en la medida de lo posible, predecible. Posteriormente, tuvo como objetivo ser la herramienta contenedora de los temas más urgentes pendientes en la agenda nacional. Actualmente, la Agenda legislativa es el instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa. No debe confundirse la Agenda legislativa con la agenda semanal del Pleno o de las Comisiones ni con la relación de actividades programadas en el Congreso. La Agenda legislativa es aprobada anualmente por el Pleno del Congreso, al inicio de cada período anual de sesiones, y es producto de la concertación entre todos los grupos parlamentarios tomando en consideración las propuestas del Poder Ejecutivo” (Robinson, 2012:52).

FIGURA 3: Modelo matricial de composición de agenda legislativa

Agenda legislativa	Prioridades legislativa	Temas generales	Componentes o variables claves de los temas generales	Tema 1	Objetivos por componente	Acciones parlamentarias	
				Componente 1 Componente 2 Componente n		Trabajo por comisión	a) Iniciativas de ley b) Iniciativas de decreto c) Iniciativas de acuerdo legislativo d) Propuesta y analisis de Dictámenes.
				Tema 2			Componente 1 Componente 2 Componente n
Tema n	Componente 1 Componente 2 Componente n	Desempeño en el pleno	a) Participaciones en tribuna para la presentación de iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo legislativo b) Participaciones en tribuna para defender alguna propuesta o fijar la posición del grupo parlamentario				
Índice de desempeño legislativo							

Fuente: Ramírez *et. al.* 2007

Disponer de una metodología de integración para la Agenda Legislativa, su operación mediante procesos y flujos de trabajo, y su evaluación para una rendición de cuentas del desempeño legislativo, implica necesariamente poder clarificar la complementariedad existente y evidente entre el despliegue técnico de gestión y organización del trabajo parlamentario, con el cálculo y racionalidad política de los agentes que operan al interior y en el ambiente de los Congresos Locales.

Algunas cuestiones singulares en torno a la agenda legislativa en los congresos en México

Revisando evidencias en nuestro país, respecto a los mecanismos de gestión de las agendas legislativas, tanto en el ámbito federal como local, resalta fuertemente la falta de orientación estratégica y metodológica respecto a los contenidos que deberían de orientar el desempeño de los grupos parlamentarios y de los plenos legislativos. La acción legislativa requiere una orientación estratégica respecto a “la atención que debe prestarse a los destinatarios del servicio legislativo que produce y ofrece”, pues una agenda legislativa concebida únicamente como la apuesta operativa del programa político de un grupo parlamentario, provoca el hecho constatable de que la mera enunciación de “iniciativas novedosas” deviene en una cantidad ingente de proyectos de ley que progresivamente aumentan año con año (en cantidad y en diversidad de temas), provocando un caudal desbordado de iniciativas que rebasan la capacidad institucional de estudio y revisión dentro de comisiones ordinarias, así como su debate serio y profesional en el pleno de las asambleas legislativas (García, 2010, Calderón, 2003:3).

- De acuerdo con lo que se documenta en el Congreso de la Unión, al inicio de cada periodo ordinario se publican en la Gaceta Parlamentaria⁹ las agendas legislativas de cada grupo parlamentario oficial para su acceso público, disponibles en el portal de transparencia de la Cámara de Diputados bajo el rubro “agenda legislativa”. De los contenidos de las agendas legislativas presentadas por los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión y publicadas en la Gaceta Parlamentaria (H. Cámara de Diputados. LXIV Legislatura, 2021), tan solo para el segundo periodo ordinario del tercer año de la LXIV Legislatura se presentaron una totalidad de 683 proyectos temáticos, de acuerdo con la siguiente distribución: Grupo parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional, 140 proyectos temáticos propuestos;
 - Grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional, 112 proyectos temáticos propuestos;
 - Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 37 proyectos temáticos propuestos;
 - Grupo parlamentario del Partido del Trabajo: 100 proyectos temáticos propuestos;

⁹ El marco normativo que rige la presentación y gestión de la agenda legislativa en el Congreso de la Unión, Cámara de Diputados se encuentra en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 26, 34 y 84.

- Grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, 44 proyectos temáticos propuestos¹⁰;
- Grupo parlamentario del Partido Encuentro Social, 13 proyectos temáticos propuestos;
- Grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 20 proyectos temáticos propuestos;
- Grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 217 proyectos temáticos propuestos.

De todo este número de proyectos que componen las agendas legislativas de los grupos parlamentarios, únicamente se ofrece glosada por año consecutivo, sin un análisis de nivel de cumplimiento de dichas agendas, de la metodología para su integración, de la priorización temática y estratégica, o de la calidad de la legislación producida¹¹ (véase el micro sitio <http://pot.diputados.gob.mx/Obligaciones-de-Ley/Articulo-72/I.-Agenda-legislativa>).

Por su parte, las agendas legislativas de los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores, para el Segundo Periodo Ordinario del Tercer Año de la LXIV Legislatura presentaron de igual manera, en observación a los dispuesto por su marco reglamentario, sus agendas legislativas (<https://www.senado.gob.mx/64/agendaLegislativa#>) enlistan 911 acciones que se proponen para impulsar reformas legislativas en dicho periodo ordinario, distribuidos como sigue:

- Grupo parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional: 298 proyectos temáticos propuestos;
- Grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional: 354 proyectos temáticos propuestos;
- Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional: 19 proyectos temáticos propuestos;
- Grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano: 35 proyectos temáticos propuestos;
- Grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México: 125 proyectos temáticos propuestos;
- Grupo parlamentario del Partido del Trabajo: 5 proyectos temáticos propuestos;
- Grupo parlamentario del Partido Encuentro Social: 75 proyectos temáticos propuestos;
- Grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática: *no se encuentra disponible esa información.*

Por lo que concierne a los congresos locales, se reconoce por parte de los órganos de investigación y análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el poco conocimiento de su actividad cotidiana y la falta de vínculos formales de comunicación del trabajo parlamentario de éstos con el Congreso Federal, así como también la ausencia de mecanismos de confirmación de la publicación de sus agendas legislativas en la mayor parte de ellos.

En este sentido, se realizan trabajos por parte del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados a fin de recopilar información sustantiva de los Congresos de los treinta y dos estados de la República Mexicana, particularmente de sus agendas legislativas. Asumiendo la autonomía que goza cada entidad, se entiende que no puede haber una completa homogeneidad en el tipo y calidad de la información que los estados y sus congresos integran en ejercicio pleno de su soberanía y autonomía, concretamente referido a la existencia, elaboración o formas de agenda legislativa. Este proyecto que se impulsa desde la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis conjuntamente con la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis del Congreso de la Unión, se denomina “Agendas Legislativas de los Congresos Locales”, el cual cuenta con dos reportes publicados en 2012 y en 2015; actualmente se dispone de un micro sitio en la pagina web del Congreso de la Unión (véase http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir_agedir0718.htm), en el cual se tienen integradas por completo las agendas legislativas de los congresos locales correspondientes al periodo 2016-2018 y, a la fecha, para el periodo 2018-2021, solo se han conseguido integrar cuatro agendas (Baja California, Nayarit, Quinta Roo y Tamaulipas), del resto de congresos locales no se reporta información sobre su agenda.

La dificultad por recabar este tipo de información en los congresos locales corresponden a la realidad institucional que Alberto Vélez V. (2018) sugiere en su análisis comparado de los modelos de planeación legislativa y de agenda legislativa en los congresos de las entidades federativas, de los cuales solo 12 de 32 congresos cuentan con un instrumento de planeación legislativa: siete que son agendas legislativas vigentes por un periodo, año de sesiones o

¹⁰ Debe resaltarse que este grupo parlamentarios se ha distinguido por la estructura y composición de su agenda legislativa, que al inicio de la presente legislatura LXIV presentó un documento que se diferencia en mucho de las otras que únicamente presentan su lista simple de acciones o proyectos legislativos; la composición de la agenda legislativa de MC contiene apartados muy interesantes que representan un muy buen esfuerzo por articular un ejercicio coherente y profesional. Ese documento se integró por los siguientes apartados:

- *Acciones de convergencia con otras agendas legislativas;*
- *Coordinaciones temáticas;*
- *Eje transversal (igualdad de género);*
- *Metodología para construcción de agenda*
- *Ejes propuestos en el primer periodo, que se retoman para el segundo periodo;*
- *Acciones legislativas*
- *Puntos estratégicos*

¹¹ El Canal del congreso realizó un ejercicio de difusión en agosto de 2019 de algunos contenidos de las agendas legislativas de los Grupos Parlamentarios, correspondientes al Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año Legislativo de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión; sin embargo, este tipo de ejercicios de publicación de contenidos de las agendas legislativas no tienen continuidad ni sistematicidad, y reproducen el ejercicio mecánico de presentar un listado simple de múltiples proyectos legislativos sin mayor análisis (véase https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12365/Conoce_los_temas_de_Agenda_Legislativa_de_los_Grupos_Parlamentarios).

legislatura; y cinco que son planes de desarrollo legislativo o institucional de mediano plazo vigentes durante toda una legislatura. Estos instrumentos de planeación analizados por este autor comparten el rasgo de presentar de forma enunciativa propuestas para fortalecer el propio poder legislativo y áreas del desarrollo, los cuales se expresaban mayoritariamente en expedición, reforma, revisión o derogación de legislación, aunque también incluyeron acciones administrativas de mejora en la gestión interna de los congresos.

Siguiendo por esta línea, en la revisión en específico que hemos realizado respecto a la referencia y contenido de la Agenda legislativa en las leyes orgánicas (LO) de los congresos locales, detectamos tres tipos de referencias a este dispositivo. Congresos que en su LO no contienen ninguna referencia a la agenda legislativa; congresos donde la referencia es meramente nominal y descriptiva, sin detallar su concepto, contenido o integración; y finalmente, congresos que han brindado más atención e importancia al concepto, a la técnica y la metodología de integración de la agenda legislativa. El recuento de esta revisión se sintetiza en la figura 4:

FIGURA 4. Referencias al dispositivo agenda legislativa en las leyes orgánicas de los congresos locales en México.

Congresos locales que no tienen ninguna referencia a la agenda legislativa en su LO		Congresos locales que refieren nominal y descriptivamente a la agenda legislativa en su LO.		Congresos locales que definen sustantivamente y detallan a la agenda legislativa en su LO.	
•Aguascalientes	•Campeche	• Baja California Sur	•Chiapas	•Baja California	•Chihuahua
•EDOMEX	•Querétaro	•Coahuila	•Guanajuato	•CDMX	•Colima
•Sinaloa	•Tlaxcala	•Guerrero	•Hidalgo	•Durango	•Jalisco
		•Nayarit*	•Oaxaca	•Michoacán	•Morelos
		•Puebla	•Quintana Roo	•Nuevo León	• San Luis Potosí
		•Tabasco	•Tamaulipas*	•Sonora	•Yucatán*
		•Veracruz	•Zacatecas		

*En estas entidades se integró referencia a la Agenda legislativa recientemente, en reformas a su LO durante el año 2020

Fuente: Elaboración propia, a partir de la revisión de las LO vigentes en cada entidad federativa.

Esta situación prevaleciente en los congresos locales fue identificada por Abraham Madero en 2009, respecto a la falta de desarrollo de la figura de Agenda, identificando acertadamente que “la Agenda legislativa es una figura poco estudiada en el derecho parlamentario y que además no está regulada en el derecho positivo mexicano, aunque incipientemente ha surgido en algunos Congresos estatales”, lo cual deriva en una noción y alcance limitados de ésta figura, si acaso entendiéndose como un programa legislativo insuficiente y de corto alcance, cuyo cumplimiento esta supeditado mayoritariamente a los acuerdos políticos transitorios de la legislatura en turno, sin evidenciar un ejercicio de planeación legislativa soportado en un consenso institucional y permanente (Madero, 2009: 4-8).

Creemos que hay un área de oportunidad muy grande en el impulso de la Agenda legislativa como síntoma de desarrollo institucional y mayor capacidad de gestión de los congresos locales.

Reflexión final

Propuesta la importancia estratégica y de apertura a la participación ciudadana que el dispositivo agenda legislativa contiene, resultan pertinentes las preguntas que A. Madero propone:

Bajo este contexto, resulta necesario plantearse, ¿Es suficiente que las legislaturas acuerden una serie de temas sobre los cuales habrán de legislar, para estar en presencia de una verdadera Agenda Legislativa? ¿Un acuerdo parlamentario puede, en su caso, obligar a los legisladores, grupos parlamentarios y comisiones a trabajar sobre una misma pauta? ¿Cuál es el sentido que las legislaturas acuerden trabajar bajo una serie de temas, si al final no existen disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que den certeza a los representados, en torno a la continuidad y cumplimiento de la planeación legislativa? ¿Son las Agendas Legislativas instrumentos insuficientes para vincular las acciones del gobierno y sociedad dentro la actividad legislativa? (Madero, 2009: 9.)

Estos cuestionamientos nos emplazan frente a los síntomas preocupantes de falta de credibilidad y la pérdida creciente de confianza por parte de la ciudadanía ante la política parlamentaria, el desprestigio y el estigma de

corrupción que debilitan la imagen de los legislativos, aunado al surgimiento de nuevas formas y canales para expresar y captar la participación ciudadana. Hay que explorar nuevas rutas, sin duda; investigaciones como la de Hyeon Su Seo (2016) nos proponen un recuento muy interesante de algunos estudiosos –sobre todo europeos– de la situación que guardan los Parlamentos contemporáneos, institutos donde se ha comenzado a realizar investigaciones respecto a la existencia de vínculos múltiples y dinámicos entre congresistas y sus ciudadanos, llevados más allá del compromiso electoral convencional. Se aproximan algunas rutas que la participación ciudadana está siguiendo en los Congresos, abordando temáticas como el uso de las TIC en la gestión parlamentaria (Lindh and Miles, 2007), la democracia participativa (Carman, 2010), el uso de nuevos medios de comunicación con la ciudadanía (Griffith and Leston-Bandeira, 2012); los sistemas de petición ciudadana (Hough, 2012), el diseño institucional en sistemas deliberativos (Hendriks, 2016), entre otros varios; estos autores constituyen la muestra de una tendencia marcada sobre la necesidad creciente de realizar más estudios conceptuales y empíricos para comprender mejor la relación cambiante entre el Parlamento y el público, a fin de explorar nuevas perspectivas teóricas más allá de los relatos estándar de la representación parlamentaria (Seo, 2016: 2).

Hasta el momento sobresalen los estudiosos de los aparatos legislativos que han centrado sus trabajos en la arquitectura legal y formal de las instituciones parlamentarias, en los comportamientos de sus integrantes y en las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo. Pero ha quedado pendiente orientar los estudios y las investigaciones hacia una dimensión esencial de la democracia representativa moderna: los tipos de relaciones posibles y efectivas que se establecen entre los legisladores con la ciudadanía; más allá de los procesos electorales, esta temática ha sido débilmente considerada. Una de estas dimensiones la propone la cadena argumentativa de un modelo de Parlamento abierto, que trabaja con varios supuestos enlazados que asumen de manera preliminar que, si la gestión de este modelo demanda altas dosis de organización del trabajo, excelente coordinación y cooperación en la actuación colectiva del Congreso, entonces será requerido que los flujos de información se desarrollen mediante un circuito cibernético de apertura de información mediante canales ágiles, confiables y verificables. Una analítica de la Agenda legislativa parte de considerarla como un dispositivo estratégico para la gestión de un Parlamento Abierto en Congresos Locales, asumiendo que la tríadica constituida por desarrollo-agenda-restricciones representa el obstáculo o la oportunidad para apoyar la deliberación y toma de decisiones que los legisladores resuelven en su trabajo cotidiano. El ideal es que el debate parlamentario esté centrado mayoritariamente en elementos técnicos y objetivos, basados en una temática fundamentada en investigación estratégica y con canales claros y efectivos para captar el interés y la participación de la ciudadanía.

Para finalizar, de la revisión realizada de manera preliminar en el presente trabajo, podemos quedarnos de manera provisional con las siguientes consideraciones, que en estudios posteriores trataremos de probar empíricamente:

-Que la Agenda legislativa constituye un dispositivo estratégico para la gestión y organización de los Congresos Locales, útil como herramienta de planificación del trabajo legislativo que considera los proyectos de ley o temas prioritarios para un período anual de sesiones durante el arco temporal que cubre una legislatura.

-Que se necesita asumir que una Agenda legislativa no solo ordena y prioriza el trabajo parlamentario, sino que se convierte en un eslabón imprescindible para llevar a la práctica los objetivos contemplados en el proyecto de desarrollo de los Congresos, y en tal sentido, se considera que contribuye también a la gobernabilidad parlamentaria (Robinson, 2012 y 2012a).

-Que se necesita lograr un balance que concilie las prioridades del Poder Ejecutivo y el Legislativo con las necesidades y demandas ciudadanas, como ya empiezan a sugerir diversos especialistas, a fin de abatir el déficit de interrelación-comunicación de los temas trascendentes de las agendas legislativas, que son poco conocidos, estudiados y analizados por la ciudadanía; incluso al interior de los propios Congresos su desconocimiento es notorio.

Hay que aprovechar estratégicamente la “ventana de oportunidad” que los tiempos parlamentarios ofrecen, cuando al inicio de un período en el que se elabora la Agenda legislativa lograr que esta se convierta en un instrumento de carácter previsible, que permita que la ciudadanía y los actores políticos conozcan, con la suficiente antelación, las materias prioritarias que serán tratadas durante un año.

Bibliografía

- Anders, V. et al. (2001-2020). “Etimología de agenda”, recuperado de <http://etimologias.dechile.net/?agenda> [Consultado el 12 de enero de 2021].
- Arnal, M (s/f). “Agenda”, recuperado del sitio www.elalmanaque.com/lexico/agenda.htm [Consultado el 12 de enero de 2021].

Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York.

Béjar Algazi, Luisa. (2018) “¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de políticas públicas”, en Luna Pla, *et. al.*, *Transparencia legislativa y Parlamento abierto: Análisis institucional y contextual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4673-transparencia-legislativa-y-parlamento-abierto-analisis-institucional-y-contextual> [Consultado el 19 de noviembre de 2019].

Birkland, Thomas A. (2007). “Agenda Setting in Public Policy”, in Fisher, Frank et al. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, CRC Press, Taylor and Francis Group, Florida.

Blanco Herranz, Francisco Javier. (2003). “Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento”, en Francesc Pau i Vall (coord.), *El Parlamento del siglo XXI*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos.

Calderón C., R., (2003). *Propuesta de Metodología para la formulación y seguimiento de la Agenda legislativa del Periodo Anual de Sesiones*, Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República, Universidad del Estado de Nueva York- USAID-Perú, Lima.

Carman, C. (2010). “The process is the reality: Perceptions of procedural fairness and participatory democracy”, *Political Studies*, 58(4), 731-751.

Casar, Ma. Amparo y Maldonado, Claudia (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documentos de Trabajo del CIDE, número 207, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D.F.

Center for Democracy and Governance (2000). *USAID handbook on legislative strengthening-* PN-ACF-632, Technical Publication Series, Center for Democracy and Governance- Bureau for Global Programs, Field Support, and Research, U.S. Agency for International Development, Washington, DC. Disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/200sbb.pdf> [Consultado el 10 de noviembre de 2020].

Cobb, Roger and Charles D. Elder (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (2nd ed.), Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Congreso de la República (2019). *Reglamento del Congreso de la República-RC*, Edición Oficial, Lima. Recuperado de: <http://www.congreso.gob.pe/Interface/landing/index.html> [Consultado el 08 de agosto de 2020].

Cordero, Luis Alberto (1999). “Presentación”, en Rodríguez Chang, Ronny (comp.), *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*, Serie Parlamentos y Gobernabilidad, Unidad para la Promoción de la Democracia-Organización de los Estados Americanos, San José.

Delgado-Guembes, César (2012). *Manual del parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*, presentación Víctor Isla Rojas; Congreso de la República del Perú-AECI-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Lima.

Delgado-Guembes, César A. (s/f). “La agenda legislativa como herramienta de planeamiento, dirección y gestión estratégica del proceso legislativo”, obtenido de <http://arrugasparlamentarias.blogspot.com> [Consultado el 25 de septiembre de 2019].

Foucault, M. (1976, 1980). *Microfísica del poder*, La Piqueta, Col. Genealogía del Poder, Núm. 1, Madrid.

Foucault, M. (2002). *Historia de la sexualidad I. La voluntad de saber*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

García-Escudero Márquez, Piedad (2004). “Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 10, pp. 3-9.

García, E., (2010). *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*, División de Asuntos de Género, ONU- CEPAL, Santiago de Chile.

Griffith, J., & Leston-Bandeira, C. (2012). “How are parliaments using new media to engage with citizens?”. *The Journal of Legislative Studies*, 18(3-4), 496-513.

- Guerrero, Omar (2019). *Principios de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- H. Cámara de Diputados. LXIV Legislatura (2021). *Gaceta Parlamentaria, Anexos*, año XXII, número 5714-A, B, C, D, E, F, G, H, lunes 8 de febrero, Palacio Legislativo de San Lázaro, disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2021/feb/gp64_age3segundo.html [Consultado el 01 de abril de 2021].
- Hendriks, C. M. (2016). “Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design”, *European Journal of Political Research*, 55(1), 43 60.
- Hough, R. (2012). “Do Legislative Petition Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen?”, *Journal of Legislative Studies*, 18(3 4), 479 495.
- Ibarra, E. (1998). *La Universidad en México hoy: Gubernamentalidad y modernización*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Sociología, UNAM- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- Kingdom, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed., Harper Collins, New York.
- Lindh, M. & Miles, L. (2007). “Becoming electronic parliamentarians? ICT usage in the Swedish Riksdag”, *The Journal of Legislative Studies*, 13(3), 422 440.
- Madero Márquez, Abraham (2009). “La agenda legislativa constitucionalizada”, *ponencia presentada en el II Congreso REDIPAL Virtual*, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, abril, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRVII-15-09.pdf> [Consultado el 14 de enero de 2021].
- Martínez López, Cornelio (2018). “Las agendas legislativas y el trabajo parlamentario en la LXIII legislatura del Senado de la República”, *Cuaderno de Investigación no. 43*, Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez- Senado de la República, México. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3965> [Consultado el 19 de noviembre de 2019].
- Minondo U., A. (s/f). “Reunión: Agenda y orden del día”, recuperado de http://sugestion.quned.es/conocimiento/ficha/def/agenda_reunion [Consultado el 12 de enero de 2021].
- PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D.F.
- Ramírez M., J. de Jesús (2011). “Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco”, *Revista legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 4, Núm. 7, enero-junio, pp. 63-102.
- Ramírez M., J. de Jesús (2016). *Aproximaciones al pensamiento estratégico: guerra, situación y gobierno. Apuntes desde la antigüedad*, DDPG-Universidad de Guanajuato, México.
- Robinson Urtecho, Patricia (2012). “La Agenda Legislativa, una herramienta pendiente de consolidación”, en *Cuadernos Parlamentarios, Revista especializada del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios*, Congreso de la República del Perú, Vol. 4, pp.52-59.
- Robinson Urtecho, Patricia (2012a). *Manual del proceso legislativo, 2ª. ed.*, Congreso de la República del Perú-AECI-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Lima.
- Seo, Hyeon Su (2016). “Parliament and Direct Forms of Citizen Participation: The political impact of Citizens’ Initiative in Finland”, *Paper for the ECPR General Conference 2016*, September, Prague, in: <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/29113> [Consultado el 12 de enero de 2020].
- Svetaz Icytel, María Alejandra (2013). “Fortalecimiento y modernización de los cuerpos legislativos: la experiencia latinoamericana”, en *Calidad legislativa: Diez años de investigación*, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa (ICyTL), Argentina. Disponible en <https://icytel.org.ar/publicaciones/> [Consultado el 23 de marzo de 2021].
- Talbert, Jeffery C. y Matthew Potoski (2002). “Setting the Legislative Agenda: The Dimensional Structure of Bill Cosponsoring and Floor Voting”, en *The Journal Of Politics-Southern Political Science Association*, Vol. 64, No. 3, August, pp. 864–891.
- Tudela Aranda, José (2010). “La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación”, CORTS, Anuario

de Derecho Parlamentario, Cortes Valencianas del Reino de España, número 23, pp. 157-191. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=2600> [Consultado el 23 de marzo de 2021].

Vélez Valdés, Alberto (2018). “Análisis comparado de los modelos de planeación legislativa y agenda legislativa en los congresos de las entidades federativas de México”, ponencia presentada en el *XI Congreso REDIPAL Virtual, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*, Mayo-octubre, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-XI-18/t2/CRV-XI-02-18_AlbertoVelez28sep18.pdf [Consultado el 14 de enero de 2021].

José de Jesús Ramírez Macías.

Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor titular A en el departamento de Gestión Pública, Universidad de Guanajuato. Líneas de investigación: Teoría de la Organización y Gestión Pública, Teoría de la Estrategia, Desarrollo Local y gestión del territorio. Correo electrónico: jramirez@ugto.mx. ORCID: 0000-0002-3680-8947

: