

Diagnóstico del Programa Presupuestario P016 “Fortalecimiento de las instituciones democráticas a fin de lograr las reformas legislativas que transformen el orden jurídico nacional”

1. Antecedentes

Para el efectivo desarrollo de la democracia en su esencia plena, entre otras condiciones inherentes a este proceso, como la representación popular y la realización de elecciones a través del voto directo, es la participación de la sociedad en la esfera de lo político, —misma que se presenta de diferentes maneras, una de ellas es la representación de la sociedad a través de partidos políticos—. Esto en una situación exponencial, en teoría, traería como consecuencia un detrimento en el nivel de gobernabilidad, es decir, que una sobrerrepresentación podría acarrear en sí mismo una carga de intereses particulares, difíciles de compaginar en política, como la dificultad de formular acuerdos para la eficiente toma de decisiones.

En el caso de nuestro país, además de otros factores, la pluralidad partidista ha provocado que la democracia se vaya consolidando poco a poco como el sistema con el que se toman las decisiones públicas. Sin embargo; es esta misma pluralidad la que ha traído consigo la necesidad de institucionalizar las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, para que la gobernabilidad pueda desarrollarse a través del diálogo y la construcción de canales de comunicación cada vez más efectivos y fortalecidos a fin de que las actividades legislativas con guiño a los intereses del Ejecutivo Federal puedan llegar a buen término.

En este sentido, si consideramos un escenario en el que el Poder Ejecutivo y el Legislativo, no cuentan con el mejor ambiente para las negociaciones y el logro de acuerdos para llevar a cabo las reformas legislativas que se requieren, podemos deducir que “Las instancias del poder ejecutivo y legislativo carecen de canales efectivos de comunicación para lograr acuerdos en los ámbitos de su competencia.”

Razón por la cual en el 2002 se decreta la creación de la Subsecretaría de Enlace Legislativo y, su Programa Presupuestario (P016), bajo el ramo 04 de la Secretaría de Gobernación.

Con la existencia de esta Subsecretaría se pretende, por parte del Ejecutivo Federal, mejorar las relaciones entre poderes a través de este “enlace”; con la encomienda de regularizar y formalizar las relaciones entre ellos. Se considera que atender la necesidad de contar con canales de

comunicación entre los diversos actores políticos es prioritaria y relevante para el Estado, en la medida en que se considera fundamental la intervención gubernamental para contribuir al logro de acuerdos políticos y por lo tanto de las reformas legislativas que el país necesita.

Con el avance de dichas relaciones, éstas se presentaron con mayor complejidad; derivado de lo anterior en el año 2012 se fortaleció la relación con el poder legislativo y mediante la aplicación del pacto por México se privilegió la consecución de acuerdos políticos entre los distintos actores, motivo por el cual la Subsecretaría de Enlace Legislativo fue modificada a fin de atender dicho requerimiento, convirtiéndose en la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos.

Con las transformaciones democráticas suscitadas en el país y con el cambio de régimen derivado de las elecciones de 2018, la configuración política se modificó, así como las prioridades gubernamentales; la construcción de acuerdos se vio acotada, en virtud de que la mayoría del congreso fue obtenida por el partido ganador de la presidencia —del poder ejecutivo federal—, por lo cual las relaciones entre ambos poderes , ejecutivo y legislativo, fluyeron de forma más acelerada para la consecución de acuerdos.

Por lo anterior y en pro de las reformas para privilegiar la austeridad gubernamental, en 2020 desapareció la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos, y se convierte en la Unidad de Enlace, con una nueva configuración y rediseño de sus funciones.

2. Definición del Problema

Como se mencionó con anterioridad, el problema observado que se ha generado en la dicotomía poder ejecutivo y poder legislativo en la actualidad, se reduce a que **“Las instancias del poder ejecutivo y legislativo carecen de canales efectivos de comunicación para lograr acuerdos en los ámbitos de su competencia.”**

3. Estado Actual del Problema

El desarrollo democrático del país ha sido lento y complejo pero constante. Se han fortalecido las instituciones políticas, lo cual ha traído consigo la inclusión de distintos grupos sociales en la toma de decisiones. México es un país donde la alternancia política es una realidad a nivel nacional y en todos los órdenes de gobierno.

“En menos de 20 años pasamos de un sistema concentrado a uno multipartidista, donde la posibilidad de alternancia política es una realidad a nivel nacional y en todos los órdenes de gobierno. El desarrollo democrático de México ha sido un proceso en ocasiones lento y complejo, pero también ha sido ordenado en paz. En este nuevo escenario de pluralidad en los órganos de representación y de gobiernos divididos, que hacen efectivos los contrapesos evitando que una

sola fuerza controle la mayoría, el reto principal es la construcción de acuerdos amplios. Los últimos años se caracterizaron por la polarización y falta de acuerdos. Las fuerzas políticas en esta nueva etapa no encontraron el camino para sobreponerse a sus diferencias y construir puentes a partir de sus coincidencias. Como resultado, se impidió que se llevaran a cabo necesarias y profundas reformas capaces de modificar las estructuras económicas, políticas y sociales en favor de un mayor desarrollo nacional. Bajo estas circunstancias es necesario reestablecer condiciones de diálogo y canales de comunicación política, que estaban debilitados.”¹

No obstante, la democracia en México puede y debe ser fortalecida. La diversidad en la representación política de la sociedad, impide que una sola fuerza imponga sus decisiones en los órganos legislativos y por eso es necesaria la construcción de acuerdos políticos entre los diferentes actores. En este contexto, la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo debe seguir dándose y mejorándose para lograr los objetivos planteados en beneficio de la sociedad.

4. Experiencias de Atención.

Conforme a estudios comparados en la materia, las Unidades Administrativas encargadas de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, son de suma importancia debido al momento y atribuciones en el cual se contextualiza las experiencias que se han tenido en otros países con relación al tratamiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Si bien no se cuenta con la evidencia (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los apoyos o componentes o a las acciones dirigidas a la población o área de enfoque objetivo, sí existen estudios —El cabildeo al poder legislativo en México: Origen y Evolución de José de Jesús Gómez Valle, y Estudio introductorio: Los gobiernos divididos y el problema del desempeño legislativo de Fernando de Worak— que corroboran la necesidad de una herramienta como la que representa el Pp P016: “El principal indicador que prueba el fin de la Presidencia dominante en México es la contribución del Poder Ejecutivo al volumen total de legislación aprobada. Lo que este indicador muestra es que, en un gobierno unificado, el presidente definía la agenda legislativa y el papel del Congreso se reducía a revisar y aprobar las iniciativas introducidas por el Ejecutivo”.

Con base en esta argumentación se sustenta la intervención y utilidad del P016 y de los servicios que entrega. En concordancia con la misma, ha traído consigo la necesidad de institucionalizar las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, para que la gobernabilidad pueda desarrollarse a través de la consecución de acuerdos, de manera que las actividades legislativas puedan llegar a buen puerto. Por lo tanto, es posible encontrar consistencia entre lo que se concluye en la teoría y lo que se manifiesta en el propio “Diagnóstico del Programa Presupuestario P016”.

¹ Tomado de: Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, pp. 10-11.
([http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOE_121_213_Separata\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOE_121_213_Separata(1).pdf))

Por otro lado, en un gobierno dividido, el presidente deja de ser la fuente principal de los cambios legislativos y el Congreso asume la iniciativa”²

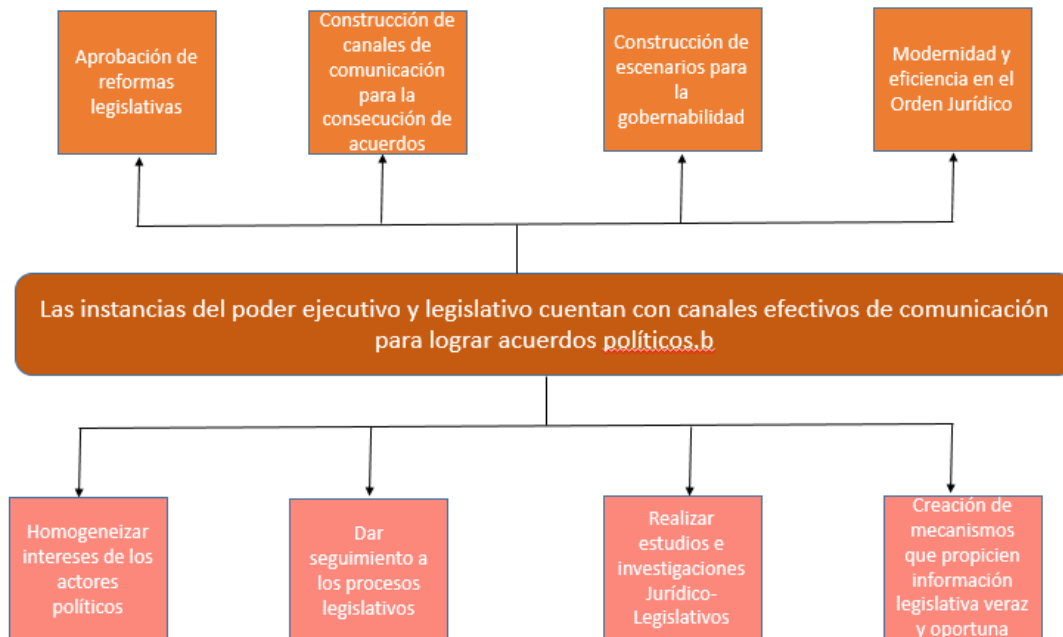
En vista de lo anterior, se identifica e ilustra la nueva realidad en la cual se desarrolla el problema y sus efectos, en este caso en la práctica constitucional.

5. Árbol de Problemas.



² Nacif, Benito. El fin de la Presidencia Dominante: la Confección de las Leyes Bajo Gobierno Dividido. 2010.

6. Árbol de Objetivos



7. Determinación de los objetivos del Programa

Derivado del árbol de objetivos, éste se enuncia como sigue: Alcanzar los consensos legislativos necesarios entre los poderes ejecutivo y legislativo

8. Aportación del Programa a los objetivos del PND y del Programa Sectorial

Con base en la estructura del programa se determina la existencia de conceptos comunes y afines entre el Propósito y los objetivos del Programa Sectorial de la SEGOB 2013-2018 (Objetivo Sectorial 1.3. Fortalecer la relación con los Poderes de la Unión y promover la construcción de acuerdos políticos), que en términos generales se centran en la relación entre poderes; esto es, entre los actores que los integran, los cuales forman parte de la población objetivo del Pp.

En esta tesitura, el logro del Propósito del Pp se considera que es suficiente para cumplir con el Objetivo Sectorial 1.3., el cual establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) cuenten con un enlace institucional efectivo con el Poder Legislativo de los distintos órdenes de gobierno.

La correspondencia entre los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018 y el Programa Sectorial de Gobernación en el que se inserta el Pp, se encuentra entre los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción:

Plan Nacional de Desarrollo.

Meta Nacional I. México en paz; Objetivo 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática; Objetivo 1.1.1 Fortalecer la relación con el honorable Congreso de la Unión y el Poder Judicial e Impulsar la construcción de acuerdos políticos para las reformas que el país requiere.

Programa Sectorial de la SEGOB.

Objetivo sectorial 1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática; Estrategia 1.3 Fortalecer la relación con los Poderes de la Unión y promover la construcción de acuerdos políticos; Línea de acción 1.3.1. Impulsar la construcción de acuerdos políticos para lograr las reformas que el país requiere; Línea de acción 1.3.2. Fortalecer el diálogo con el Honorable Congreso de la Unión; Línea de acción 1.3.3. Facilitar una adecuada relación con el Poder Legislativo mediante la atención oportuna de solicitudes, procesos y protocolos; Línea de acción 1.3.4. Mantener una relación institucional y de trabajo respetuoso con las legislaturas de los estados.

La premisa fundamental en esta correspondencia se basa en el fortalecimiento de un contexto en el que se privilegie la gobernabilidad democrática, mediante el diálogo y los acuerdos entre los distintos órdenes de gobierno.

Actualmente, los cambios presentados no difieren en gran medida del PND 2019-2024; sin embargo, no se presenta actualmente debido a que este último no ha sido formalizado para que se contemplen las líneas de acción modificadas; no obstante, la modificación sustancial es el enfoque social que éste tiene.

Vinculación Con Los Objetivos De Desarrollo Sostenible (Ods) De La Agenda 2030

ODS	Meta del ODS	Descripción de la contribución.
Objetivo 16 "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas"	Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. ³	La gobernabilidad democrática es, entre otros aspectos, un medio para lograr un estado de derecho, en el que es posible que las instituciones y los actores nacionales se someten a un ordenado proceso en la toma de decisiones que resulten benéficas para el país.
	Crear Instituciones, eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles. ⁴	El fortalecimiento de un vínculo y de un canal de comunicación eficiente entre los tres órdenes de gobierno, contribuye a la orientación de las instituciones hacia la eficacia, la responsabilidad, y

³ Cita textual recuperada de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

⁴ *Ibidem*.

		la transparencia en la gobernabilidad.
	Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los todos los niveles. ⁵	La conciliación política entre las diversas fuerzas políticas y los niveles de gobierno, es muestra de la inclusión y participación de todos los actores encargados de legislar.

Como se muestra, la contribución del Programa Presupuestal P016 a los ODS es —mediante el canal de enlace institucional que el Pp representa— posibilitar y promover el estado de derecho y la gobernabilidad democrática, en la que se garantiza que se tomarán decisiones basadas en la inclusión, lo cual da como resultado instituciones sólidas, eficaces y responsables en la toma de decisiones.

A continuación, se muestra la alineación que presenta el programa P016 con el PND:

Meta Nacional	México en Paz
Objetivo de la Meta Nacional	Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.
Estrategia de la Meta Nacional	Fortalecer la relación con el Honorable Congreso de la Unión y el Poder Judicial, e impulsar la construcción de acuerdos políticos para las reformas que el país requiere.
Línea de Acción	Establecer mecanismos de enlace y diálogo permanentes con los Poderes Legislativo y Judicial, así como con las organizaciones políticas nacionales para consolidar una relación respetuosa y eficaz.

Así mismo, para el Programa Sectorial de Gobernación, el Pp P016, se encuentra alineado a sus objetivos conforme a la siguiente tabla:

Objetivo del Programa Sectorial	Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.
Estrategia del Programa Sectorial	Fortalecer la relación con los Poderes de la Unión y promover la construcción de acuerdos políticos.
Línea de Acción	Fortalecer el diálogo con el Honorable Congreso de la Unión.
Indicador	Percepción ciudadana de incidencia en políticas públicas.

⁵ *Ibidem.*

9. Identificación de la Población Objetivo

Se plantea en un inicio una población objetivo, las Cámaras del H. Congreso de la Unión, es por ello, que se enfoca en los 500 legisladores que componen la Cámara de Diputados y los 128 integrantes de la Cámara de Senadores; los Secretarios Técnicos de las distintas comisiones que existen en ambas Cámaras y alrededor de 120 funcionarios federales, los cuales son denominados enlaces de Dependencia y Entidades de la Administración Pública Federal con el Poder Legislativo; cabe destacar que este número es aproximado toda vez que deriva de las asignaciones o cambios que se realizan en las dependencias, por lo tanto no se puede establecer un número exacto.

Sin embargo, se considera que es más propicio la utilización de un área de enfoque por las características del funcionamiento y operación del Programa, porque el Pp no busca beneficiar a una población, sino ser un enlace entre las instancias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de distintos niveles de gobierno. A continuación, se muestran las diferentes áreas de enfoque potencial, objetivo y atendida.

Área de Enfoque	Definición
Potencial	Las instancias que conforman el poder ejecutivo y legislativo.
Objetivo	Todas las instancias que conforman al poder ejecutivo y legislativo que requieren del desahogo de procedimientos legislativos.
Atendida	Todas las instancias que conforman al poder ejecutivo y legislativo que requirieron mecanismos de enlace para el desahogo de procedimientos legislativos.

10. Diseño del Programa

Derivado de la información contenida en los documentos normativos del Pp (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación), así como de la información manifestada por las Direcciones responsables de la operación, el Pp lleva a cabo una gran diversidad de actividades tales como: llamadas telefónicas, envío de oficios, de cartas, redacción de documentos, coordinación de reuniones, etc., que en conjunto dan como resultado cada uno de los Componentes.

Por ello, aunque solo se incluye una Actividad para cada Componente, su redacción se refiere a todo el conjunto de actividades que es necesario llevar a cabo, por lo que se considera que cada Actividad es necesaria y suficiente para producir el Componente respectivo. Es claro que la realización de estas Actividades, junto con los supuestos incluidos en este nivel, da como resultado

los Componentes. No obstante, se proponen adecuaciones respecto de la redacción de las Actividades de la MIR, así como de la redacción de los Supuestos incluidos en este nivel.

La ejecución del programa se realiza a través de la Unidad de Enlace y las áreas que la conforman, siendo el funcionamiento de cada una lo que lo pone en marcha, a lo cual como parte integrante del presente se contemplan los manuales de procedimientos por cada Unidad en los cuales se describe la operación de cada una de ellas.

11. Matriz de Indicadores por Resultados

La MIR 2017 del Pp es integrada por tres Componentes: 1. “Acuerdos políticos para la conciliación política, con el fin de promover las iniciativas legislativas de interés del Gobierno de la República gestionados”; 2. “Estudios de anteproyectos, iniciativas, dictámenes y minutas de reformas constitucionales y legales atendidos” y, “Sistema de Información Legislativa actualizado.”

La necesidad que da origen al Programa se resume en la problemática que existe para la aprobación de leyes y construcción de acuerdos debido a la pluralidad política que existe actualmente en el Poder Ejecutivo y Legislativo, por ello, es necesario abrir y mantener los canales de comunicación que permitan a los actores políticos involucrados discutir los puntos de interés y llegar a acuerdos para el bien común. Para la fundamentar estas discusiones, son indispensables estudios y análisis detallados que proporcionen información que permitan apoyar las decisiones que se tomarán. Una vez tomados los acuerdos y desahogados los asuntos legislativos, es indispensable contar con un sistema actualizado que permita llevar el registro y control de todos los asuntos legislativos atendidos. Por esto, se estima que los tres Componentes incluidos en la MIR son necesarios y que su realización genera el Propósito del Pp.

El Pp cuenta con una Actividad para cada Componente de la MIR: 1. Gestión de acciones para la eficiente consecución de los acuerdos políticos que sean del interés del Gobierno de la República; 2. Elaboración de productos administrativos y jurídico-legislativos tales como: oficios, presentaciones, tarjetas, análisis comparativos, entre otros, para el desahogo de los procedimientos legislativos de anteproyectos y proyectos de iniciativas y dictámenes de reformas constitucionales y legales; 3. Verificación de los asuntos legislativos presentados ante el Congreso de la Unión que se registran en el Sistema de Información Legislativa (SIL) tales como: iniciativas, puntos de acuerdo, ratificaciones de nombramientos, entre otros, con respecto a los Diarios de los Debates de ambas Cámaras, para mantener actualizado con información veraz y oportuna el SIL.

Se considera que el propósito de la MIR es consecuencia directa de lo que ocurrirá como resultado de llevar a cabo los acuerdos políticos para la conciliación política, de realizar estudios de anteproyectos, iniciativas, dictámenes y minutas de reformas constitucionales, y de actualizar el sistema de información legislativa.

El logro del Propósito no está controlado por los responsables del Pp puesto que su objetivo es que las dependencias mencionadas cuenten con un enlace institucional efectivo, y esta efectividad dependerá de la disposición de llegar a acuerdos por parte de las diferentes instituciones involucradas.

Se considera que el Fin está claramente especificado: el Pp busca contribuir a promover y fortalecer la gobernabilidad democrática manteniendo la vinculación entre las instituciones del Poder Ejecutivo y Legislativo.

El Fin planteado en la MIR es un objetivo que no es posible alcanzarlo con solo la operación del Pp. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece que la gobernabilidad comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias. El Pp contribuye al fortalecimiento de las instituciones a través de la consecución de acuerdos legislativos y se considera que el logro del Fin no está controlado por los responsables del Programa.

En el Fin se define y delimita un solo objetivo que es la vinculación política institucional permanente del poder ejecutivo y el poder legislativo. Este fin está vinculado los objetivos del Programa Sectorial de la SEGOB, que en términos generales se centran en la relación entre poderes.

Los documentos institucionales que regulan el funcionamiento y el papel de los ejecutores son: el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la conducción y coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación.

En el artículo sexto del Acuerdo es posible identificar el Fin de la MIR del Pp. En este artículo se establece que la Subsecretaría de Enlace Legislativo se encargará de coordinar las acciones que lleve a cabo la Administración Pública Federal en los trabajos que, con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, se susciten entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, sus Cámaras, órganos e integrantes.

Como partes integrantes se deben considerar las Fichas Técnicas correspondientes a la Matriz de Indicadores por Resultados del PP P016 “Fortalecimiento de las instituciones democráticas a fin de lograr las reformas legislativas que transformen el orden jurídico nacional”.

12. Presupuesto

El P016 tiene una política de atención para cubrir a su población potencial y objetivo. Lo anterior está estipulado en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (RISEGOB), en donde se

establecen las atribuciones, para cada una de las Unidades Responsables ser el vínculo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, lo cual es consistente con el objetivo del programa que es, establecer enlaces efectivos para el desahogo de los asuntos legislativos.

En este sentido, las Unidades Responsables cuentan con el presupuesto que se requiere anualmente para cubrir los gastos operativos, que principalmente consisten en los sueldos del personal adscrito al Pp y en productos diversos de oficina.

Como se ha mencionado, el objeto del Programa Presupuestario es atender la necesidad que surge en las distintas instancias de los poderes legislativo y ejecutivo de contar con enlaces para el desahogo de asuntos legislativos y, esta necesidad surge en el momento en que se presentan por parte de los Poderes Legislativo o Ejecutivo iniciativas legislativas o proyectos legislativos por lo que no le aplica este criterio al no poderse determinar metas de coberturas anuales, ya que los servicios que ofrece están en función de la actividad legislativa.

El Programa presupuestario con su diseño actual tiene la capacidad de atender a la población que define en el Diagnóstico conforme a las atribuciones especificadas en el RISEGOB y, alcanza metas establecidas en la MIR.

Para referencia y actualización, en cada ciclo presupuestal de deberán incluir los oficios de asignación de recursos del Presupuesto de Egresos para la Federación correspondientes a cada una de las áreas que integran la Unidad de Enlace. En la cual se detalla la información presupuestal correspondiente a cada UR desglosada por capítulo y por mes.