

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS**

**PROYECTO DE APLICACIÓN PROFESIONAL (PAP)**



**ITESO**

Universidad Jesuita  
de Guadalajara

**PAP5F01 Programa de Incidencia y Diseño de las Políticas Públicas**

**I/II(Observatorio Legislativo)**

**“Observatorio Legislativo Otoño 2017”**

**PRESENTAN**

Mariell Chávez Chávez Licenciatura en Ciencias Políticas y Gestión Pública

Víctor Eduardo Becerra González Licenciatura en Ciencias Políticas y Gestión Pública

Ricardo Eduardo Flores Caro Licenciatura en Publicidad y Comunicación Estratégica

Profesor PAP: Mtro. Jesús Rivera Ferman

Tlaquepaque, Jalisco, mes y año. 05 de diciembre de 2017

## **Resumen:**

El documento describe las actividades y resultados del Proyecto de Aplicación Profesional denominado Observatorio Legislativo correspondiente al periodo de Otoño 2017, en el que participaron 3 estudiantes de las Licenciaturas Ciencias Políticas y Gestión Pública y Publicidad y Comunicación Estratégica, con la asesoría del profesor Jesús Rivera Ferman, el reporte detalla los objetivos, así como el sustento metodológico, aprendizajes, resultados del trabajo profesional y las reflexiones de los compañeros a cerca de su vivencia en el PAP.

Se observa de forma general, que al Congreso del Estado de Jalisco le falta profesionalizar su trabajo que es legislar, darle el verdadero significado a la creación de una iniciativa, así como, toda la responsabilidad e importancia que esta lleva escrita para un fin positivo ante la sociedad. Al igual se puntualiza que existe una carencia en la difusión del Observatorio Legislativo no solo ante el Congreso, sino a toda la sociedad interesada, de esta forma existirá un mayor incentivo para que el Congreso tenga una manera más efectiva de llevar a cabo sus iniciativas y que estas sean más transparentes y mejor aplicadas.

## **1. Introducción.**

El observatorio del Poder Legislativo implementado como Proyecto de Aplicación Profesional (PAP), está dirigido a los alumnos del ITESO para poder dar un estudio correcto a las propuestas de ley o de reglamento presentadas por los diputados locales.

La principal tarea de los alumnos de ITESO en este Proyecto de Aplicación Profesional es estudiar el “instrumento para evaluación de las iniciativas de ley” para realizar una correcta valoración de cada iniciativa presentada, una vez en el estudio, los alumnos proponen, discuten y analizan las propuestas presentadas para de esta manera conocer la situación y poder intervenir en la realidad social.

### **1.1. Objetivos.**

La principal tarea de los alumnos, es revisar las propuestas de ley presentadas por la ciudadanía confrontándolas con las leyes o reglamentos vigentes, esto con los indicadores necesarios para poder llevar su adecuada evaluación.

De esa manera se da una evaluación pública del desempeño de los diputados locales, en el aspecto medular del Congreso del Estado de Jalisco.

Con la evaluación realizada de cada iniciativa se observa que se está trabajando adecuadamente, evidencia que ayuda a la sociedad hacer presión para ir de poco a poco garantizando un trabajo de calidad legislativa.

### **1.2. Justificación.**

Los alumnos del ITESO, creen importante el desarrollo del Proyecto de Aplicación Personal del Observatorio del Poder Legislativo, ya que se crea una finalidad benéfica hacia el Congreso del Estado de Jalisco de manera directa o indirectamente. Esto es gracias al objetivo con el que cuenta dicho PAP, al observar y calificar el trabajo de los diputados que han realizado a lo largo de la LXI legislatura, bajo la metodología de lógica fluida.

Los beneficios que se esperan de dicho proyecto, es el poder causar un gran impacto al Poder Legislativo del estado de Jalisco, repercutiendo por ende en las mejoras en el ámbito social, los alumnos del ITESO están interesados en la

problemática legislativa del Estado que se vive, por lo que se pretende dar herramientas que contribuyan a soluciones concretas que aporten al mejoramiento del Congreso del Estado.

### **1.3 Antecedentes.**

Los Proyectos de Aplicación Profesional con una modalidad educativa del ITESO en la que los estudiantes aplican sus saberes y competencias socio-profesionales a través del desarrollo de un proyecto en un escenario real para plantear soluciones o resolver problemas del entorno. Se orientan a formar para la vida, a los estudiantes, en el ejercicio de una profesión socialmente pertinente.

A través del PAP los alumnos acreditan el servicio social, y la opción terminal, en tanto sus actividades contribuyan de manera significativa al escenario en el que se desarrolla el proyecto, y sus aprendizajes, reflexiones y aportes sean documentados en un reporte como el presente.

### **1.4. Contexto.**

El Proyecto de Aplicación Profesional se desarrolla en las aulas de las instalaciones del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), con destino al estudio de las Iniciativas de Ley del Congreso del Estado de Jalisco para su evaluación y análisis en base a la metodología impartida hacia los alumnos.

### **1.5 Enunciado.**

El cuerpo del documento se compone, en primer lugar, por una parte introductoria donde se encontraran los objetivos, justificación, antecedentes y el contexto de sobre la nueva legislatura. El documento sigue con el desarrollo donde se muestra el sustento metodológico en el que se explica los criterios de evaluación de las iniciativas, se presenta la parte de planeación en el que se encuentra las distintas comisiones evaluadas, seguido de un cronograma con las actividades realizadas a lo largo del semestre.

Como siguiente punto, se muestra el resultado del trabajo profesional donde se redacta los productos, es decir la evaluación de las iniciativas junto con los argumentos del porque los resultados alcanzados y el impacto que en un tiempo establecido se dará a conocer ante dicha evaluación de iniciativas de ley, así como la evaluación del total de los reactivos de la metodología del observatorio. No menos importante el mencionar la experiencia y reflexiones individuales del PAP, por último, se encuentran las conclusiones generales del Observatorio Legislativo 2017.

## **2. Desarrollo**

### **2.1 Sustento Metodológico y Teórico**

#### **2.1.1 Metodológico**

La metodología utilizada para la evaluación de la calidad de las iniciativas presentadas por los legisladores del Congreso de Jalisco fue propuesta por el Observatorio legislativo, como ha quedado anteriormente asentado en antecedentes, es una metodología propia al no existir antecedentes propios de la materia, sino metodologías más enfocadas a la evaluación de la administración pública.

El proceso de investigación y adaptación de la teoría llevada a cabo por los profesores investigadores del Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Occidente (ITESO) fue arduo y represento un esfuerzo importante con la finalidad de que el instrumento metodológico atendiera con certeza las necesidades y objetivos planteados por el Observatorio Legislativo.

La elaboración de la metodología está basada en primera instancia, en la sistemática para la identificación de las áreas críticas y estratégicas del desarrollo municipal y regional elaborada por el Comité de Planeación para

el Desarrollo del Estado (COPLADE) la cual sirvió como guía para identificar problemas centrales y estratégicos del Congreso del Estado de Jalisco y con la cual se generaron los siguientes datos.

### **Listado de principales problemas. Fig. 1**

Es una lista que, conforme a la metodología antes mencionada, se generó para identificar las principales problemáticas del Congreso del Estado de Jalisco.

### **Mapa de la problemática del Congreso de Jalisco. Fig. 2**

En este punto se genera un mapa bajo un esquema de lógica fluida que permite relacionar los problemas encontrados, dando como resultado las dificultades centrales y estratégicos.

### **Identificación de problemas estratégicos.**

En este momento donde ya se identificaron los problemas centrales, se procede a argumentar dichas dificultades centrales. Donde se pudieron observar claramente 8 problemas.

**Problema 1:** Como consecuencia de la poca o nula independencia de los asesores técnicos de las comisiones legislativas, es posible que algunas iniciativas de ley respondan más a los intereses de algún diputado o fracción que a un diagnóstico serio, por lo que varias iniciativas aprobadas no están a la altura de los problemas sociales.

**Problema 2:** El que algunos diputados sólo representen los intereses de su partido genera incentivos para que no se establezcan mecanismos formales para el manejo y solución de conflictos de interés, y de inhibición del tráfico de influencias.

**Problema 3:** Algunos asesores técnicos no están calificados para desempeñar su labor al interior de la comisión legislativa a la que están adscritos, pues consiguieron el puesto gracias a que son parientes o allegados de algún diputado, debido a que no existe un servicio profesional de carrera en el Congreso.

**Problema 4:** La falta de coordinación con los otros poderes, en especial con el Poder Ejecutivo, provoca la ausencia de una agenda de revisión, actualización y armonización legislativa que esté en sintonía con el Plan Estatal de Desarrollo, y que se traduzca de una manera transparente en la asignación presupuestal.

**Problema 5:** Hay diputados que no tienen el perfil o conocimientos necesarios para pertenecer a la comisión en la que trabajan, pues la ausencia de métodos de evaluación sobre el desempeño de los diputados y el período de tres años, se traducen en una falta de profesionalización en el ejercicio legislativo, y generan incentivos para que los diputados tengan un bajo rendimiento en su oficio legislativo.

**Problema 6:** En el Congreso hay poca rendición de cuentas debido a que la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo es prácticamente nula a causa de la ausencia de métodos coercitivos de rendición de cuentas y de un mecanismo formal para procesar legislativamente las iniciativas, propuestas y solicitudes ciudadanas, lo que impide una supervisión transparente del ejercicio del gasto público llevado a cabo por el Ejecutivo, con la ausencia de acuerdos legislativos en materia de responsabilidad social.

**Problema 7:** La ausencia de mecanismos formales que garanticen a la sociedad conocer las iniciativas de ley que puedan afectar su bienestar, abre la posibilidad de que se promuevan iniciativas de poco o nulo beneficio social, pues los diputados utilizan las consultas ciudadanas para legitimar decisiones previamente tomadas, ya que se carece de una reglamentación precisa sobre la forma y temática en que deben efectuarse las consultas.

**Problema 8:** El Congreso no cumple con la Ley de Presupuesto y Gasto Público, puesto que al no hacer ejercicios de planeación del gasto presupuestal no establece Programas Operativos Anuales, lo que implica gran discrecionalidad de parte de los diputados al momento de ejercerlo, lo que repercute en el hecho de

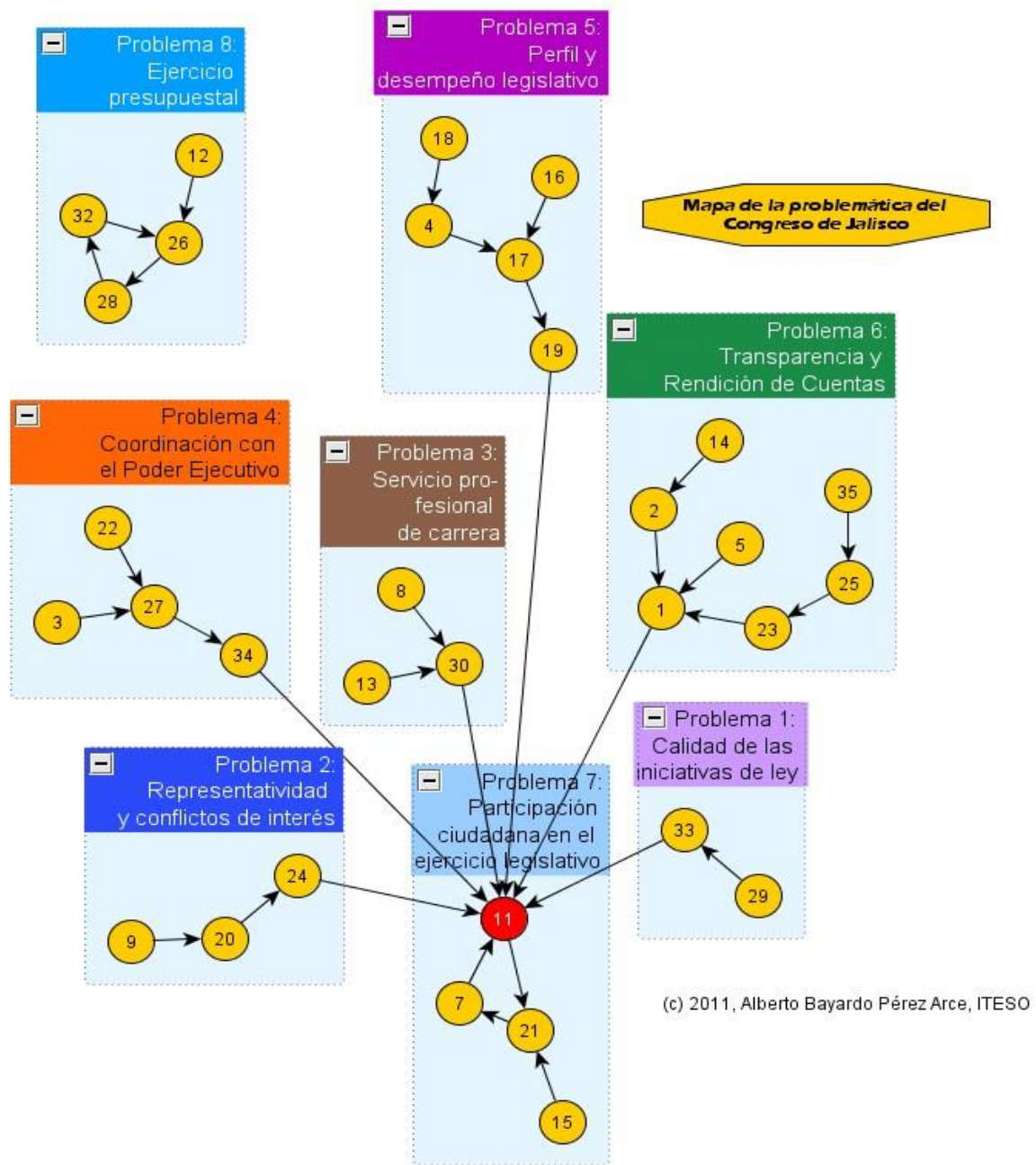
que no existan criterios claros para establecer los sueldos, tanto los de los diputados como los del personal operativo.

### **Operacionalización de los problemas estratégicos. Fig. 3**

Finalmente se llevó a cabo la operacionalidad de los problemas estratégicos, con lo que se permite identificar cuáles son las causas o características que generan cada uno de los problemas identificados.

| #  | Problemática del Congreso del Estado de Jalisco  |
|----|--|
| 1  | Poca o nula rendición de cuentas   |
| 2  | Poca o nula participación ciudadana  |
| 3  | Falta coordinación con los otros poderes   |
| 4  | Falta de profesionalización de los legisladores  |
| 5  | Falta de métodos coercitivos de rendición de cuentas   |
| 6  | Muchos diputados solo representan los intereses de su grupo parlamentario  |
| 7  | No existen mecanismos formales que garanticen que la ciudadanía tenga conocimiento de las iniciativas de ley existentes y de sus posibles repercusiones sociales |
| 8  | No se cuenta con un servicio civil de carrera bien diseñado  |
| 9  | No está regulada la manera de manejar posibles conflictos de interés de quienes integran el Congreso   |
| 10 | No existen criterios claros para delimitar las funciones de las comisiones legislativas para que no haya traslapes innecesarios                                  |
| 11 | Algunos diputados promueven iniciativas de poco o nulo beneficio social  |
| 12 | No hay criterios claros para establecer los sueldos  |
| 13 | Se dan muchos casos de nepotismo   |
| 14 | No existe un mecanismo formal para procesar legislativamente las iniciativas, propuestas y solicitudes ciudadanas  |
| 15 | No existe un planteamiento claro sobre la forma o temática en que debe darse la consulta a la ciudadanía   |
| 16 | Tres años no son suficientes para aprender el oficio legislativo   |
| 17 | Existen diputados con bajo rendimiento en su oficio legislativo  |
| 18 | No existen métodos de evaluación del desempeño de los legisladores   |
| 19 | Hay diputados que no tienen el perfil o conocimientos necesarios para pertenecer a la comisión en la que trabajan  |
| 20 | No existen mecanismos para inhibir el tráfico de influencias   |
| 21 | Los diputados solo usan las consultas a la sociedad civil para legitimar decisiones previamente tomadas  |
| 22 | No son transparentes los criterios con los que se asigna el presupuesto estatal  |
| 23 | No son claras ni la forma ni las repercusiones de la supervisión del Congreso al ejercicio del gasto público del Ejecutivo                                       |
| 24 | Algunos diputados solo representan los intereses de su partido   |
| 25 | No existen acuerdos legislativos en materia de responsabilidad social [preguntarle a Gallo y a Isaías]   |
| 26 | No se hacen ejercicios de planeación del gasto presupuestal  |
| 27 | No hay agenda legislativa empatada con el Plan Estatal de Desarrollo   |
| 28 | El presupuesto legislativo no se ejerce de acuerdo a lo planeado   |
| 29 | No se le da garantía de independencia a los asesores de las Comisiones   |
| 30 | Hay personal adscrito a las estructuras internas de las Comisiones que no está calificado para desempeñar su función de asesoría técnico-científica              |
| 31 | El capítulo 8000 (gasto no comprobable) no tiene relación con los requerimientos de las Comisiones de acuerdo con sus Programas Operativos Anuales               |
| 32 | <b>El Congreso no cumple con la Ley de Presupuesto y Gasto Público</b>   |
| 33 | Algunas leyes no solucionan problemas sociales en función de un diagnóstico  |
| 34 | No hay agenda de revisión, actualización y armonización legislativa  |
| 35 | No hay agenda de legislación para la solución de problemas emergentes  |

Fig. 1



**Fig. 2**

|   |   |   |  |   | Estructural  |
|---|---|---|--|---|--------------|
|   |   |   |  |   | Individuales |
| Indicadores   | Factores  | ROJO  | AMARILLO   | VERDE   | Mixto        |
| 1.1 Independencia de los asesores asignados a las Comisiones Legislativas |   | No da garantía de independencia técnica a los asesores de las comisiones, ya que basan sus dictámenes en consideraciones meramente políticas. | Los asesores técnicos de las comisiones legislativas basan sus dictámenes en intereses técnicos y políticos.   | Los dictámenes de los asesores de las comisiones legislativas se basan exclusivamente en consideraciones técnicas   |              |
|   | 1.1.1 Perfil académico-profesional del asesor técnico de la Comisión legislativa[1]   | El perfil académico-profesional del asesor designado es totalmente distinto a lo requerido por dicha comisión.[2]                             | El perfil académico no es compatible para desempeñarse como asesor técnico en determinada comisión, pero su trayectoria profesional le permite laborar en ella.                                    | El perfil académico-profesional del asesor designado es el adecuado para trabajar en dicha comisión.  |              |
|   | 1.1.1 Procedimiento para su designación como asesor técnico (designación directa por quien preside la comisión, concurso de oposición, etc.)  | La designación del asesor es directa por parte del presidente de la comisión.   | El procedimiento de designación de los asesores para determinada comisión fue mixta, unos fueron elegidos de forma directa y otros en base a concurso.   | El procedimiento para la designación del asesor fue en base a concurso. Por lo tanto existe cierta independencia por parte de los asesores técnicos que integran la comisión.   |              |
|   | 1.1.2 Tipo de nombramiento (¿su nombramiento coincide con la duración de la legislatura o la trasciende?)   | El nombramiento de los asesores técnicos de las comisiones terminó al fin de la legislatura.  | El nombramiento del 50% de los asesores técnicos coincide con la duración de la legislatura.   | El nombramiento de los asesores técnicos de las diferentes comisiones legislativas trascienden el período de la legislatura.  |              |
| 1.2 Fundamentación y sustento de las iniciativas legislativas             |   | Más de un 25% de las iniciativas o reformas de ley son elaboradas sin base en un diagnóstico sustentado técnicamente                          | Un 5 a 25% de las iniciativas de ley se elaboran sin basarse en diagnóstico  | Más del 95% de las iniciativas o reformas de ley están basadas en un diagnóstico sustentado técnicamente  |              |
|   | 1.2.1 Metodología con la que fue elaborada la ley. ( existe dentro del reglamento procedimientos de como hacer una ley es decir, como debe ser de estructura y forma, como debe ser redactada, etc. pero no es de mayor exigencia. )[3]                                       | La metodología con la que fue elaborada la ley no tuvo un diagnóstico profesional de la temática de la misma.                                 | La metodología con la que fue elaborada la ley fue en base la forma que marca el reglamento del congreso, pero no tuvo un diagnóstico realizado por profesionales de la temática de dicha ley.     | La metodología con la que fue elaborada la ley fue la establecida por el reglamento y el diagnóstico de dicha ley se hizo con los mejores profesionales en el tema.   |              |
|   | 1.2.2 Profesionales, expertos, y posibles afectados/beneficiados que intervinieron junto a los diputados en la creación de dicha ley (si fuese una reforma de la comisión de hacienda se requiere de gente especializada en asesoría como economistas, administradores, etc.) | Para la creación de las leyes participan gente no especializada en la temática de la misma.   | En la creación de las leyes participa personal especializado en la temática de la misma, pero no se toma en cuenta las opiniones de grupos que puedan salir afectados con la creación de esta ley. | Para la creación de las leyes se utiliza al personal más especializado en la temática de dicha ley y se toma en cuenta la opinión de los grupos sociales que puedan salir afectados de la misma, para poder darle una mejor fundamentación. |              |

**Fig.3**

Para el caso del Observatorio Legislativo del Congreso de Jalisco se buscó calificar iniciativas y el total de los puntos del instrumento de evaluación a excepción del punto 8, por lo que se basa en los problemas 1 a 7, a partir de lo anterior se elaboró un Instrumento (Fig. 4) para llevar a cabo las evaluaciones de todos los rubros, los cuales pueden ser evaluados bajo tres escenarios identificados bajo el color rojo, cuando es insatisfactorio, medianamente satisfactorio en amarillo y verde, cuando se trata de un escenario ideal. Además de la calificación corresponde a cada reactivo un comentario a

forma de argumento, que nos permite clarificar con sustento la razón de la nota obtenida. Cabe mencionar que dicho comentario argumentativo está basado en documentos teóricos correspondientes al tema de cada reactivo, dichos documentos serán expuestos en la parte teórica del presente documento.

| Calidad de las iniciativas de ley                                    | 0   | 0.5   | 1   |
|--|---|---|---|
| <b>1. Claridad y técnica legislativa</b>                             | La redacción de la iniciativa no cumple con los parámetros establecidos en la técnica legislativa, hay ausencia de elementos o estos son incongruentes entre sí, y es de difícil lectura o comprensión.   | Está escrita en lenguaje técnico altamente especializado o con tecnicismos legales excesivos.   | Cumple con todas las características exigidas por la técnica legislativa, además es fácil de leer y comprender. La exposición de motivos, la normatividad propuesta y las normas transitorias son concisos entre sí.  |
| Referencias  | La iniciativa debe ser clara, sencilla, breve, concreta y accesible al conocimiento de la población; observar las reglas ortográficas y de sintaxis del español; no usar abreviaturas, ni tecnicismos, palabras o conceptos entre paréntesis, notas en pie de página, siglas y sinónimos. Debe incluir los siguientes elementos: el título de la iniciativa de ley, la exposición de motivos, el texto de la normatividad propuesta y las normas transitorias.  |   |   |
| <b>2. Integración al sistema jurídico (incluye derechos humanos)</b> | No se hace referencia a legislación precedente, o a otras disposiciones concurrentes, o no hace previsiones sobre cambios y reformas si fueran necesarias.  | La norma no hace previsiones para la adecuación del marco jurídico existente a la nueva ley, aunque se haga referencia a otras disposiciones legales concurrentes, en caso de que se contrapongan, o no toma en consideración los pactos, convenciones o protocolos facultativos de derechos humanos ratificados por México aplicables. | Se integra con el sistema normativo (incluyendo los pactos, convenciones y protocolos facultativos de derechos humanos aplicables), o de no hacerlo prevé las reformas o adiciones a las leyes necesarias para que esto suceda.   |
| <b>3. Mecanismos de garantía</b>                                     | La norma no es eficaz por no prever la sanción aplicable a quien no obedezca la disposición propuesta, ni la autoridad y el procedimiento para ello.  | La norma deja lagunas en su aplicación que posibilitan la impunidad.  | La iniciativa prevé incentivos, sanciones, sancionadores y dimisión de conflictos, el árbitro en estas circunstancias y pormenores de aplicación.   |
| <b>4. Relevancia pública de los cambios planteados</b>               | La iniciativa plantea cambios que modifican insustancialmente el marco legal o institucional vigente, o lo modifican para disminuir derechos o quitarle espacios de incidencia pública a la ciudadanía, o disminuyen la capacidad de un organismo público de cumplir con su encomienda.   | La iniciativa plantea cambios que mejoran el marco legal o institucional vigente, pero sin mucha profundidad, o no responde a un problema público propiamente dicho.  | La iniciativa plantea cambios que mejoran sustancialmente el marco legal o institucional vigente, en respuesta a un problema público.   |
| Referencias  | Un problema público incluye: (1) una demanda por parte de grupos sociales determinados, (2) el desarrollo de un debate público al respecto, y (3) la existencia de un conflicto entre grupos sociales organizados y las autoridades debido a dicha demanda.<br><br>Las modificaciones al marco institucional de un organismo público pueden referirse a:<br>1. Su nivel de autonomía política, financiera, técnica, o de gestión, así como su tipo: desconcentrado, descentralizado o autónomo; las reglas para el nombramiento y la destitución de sus titulares, y la composición de dicha titularidad; y, el tipo y nivel de influencia que ejerce sobre sus sujetos obligados.<br>2. Sus áreas de competencia legal y sus capacidades de actuación.<br>3. El monto y la forma en que se le asigan presupuesto y otros recursos, y la jerarquía legal del instrumento que le da existencia jurídica. |   |   |
| <b>5. Fundamentación de las iniciativas</b>                          | No existe un análisis de la relación causa-efecto coherente que sustente ni la definición del problema público, ni la disposición legal propuesta.  | La definición del problema público y las disposiciones legales propuestas no son coherentes entre sí, o se basan solo en la opinión de los expertos o solo en la de los posibles afectados por la disposición.  | La propuesta se sustenta en una relación causa-efecto plausible, sustentada en la opinión de los afectados por la disposición propuesta y en la de expertos con relación a los temas tocados por la disposición, y propone disposiciones legales coherentes con dicha relación. |
| <b>6. Identificación de grupos objetivo y beneficiarios</b>          | No se identifica claramente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición.  | La identificación de quienes tendrán la obligación de cumplir la disposición es difusa y sujeta a múltiples interpretaciones.   | Se identifica clara y explícitamente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición, y quiénes se prevé que se beneficien de ello.   |
| <b>7. Previsión de la evaluación de cumplimiento de objetivos</b>    | No prevé plazos ni formas de evaluación. No prevé objetivos de ninguna clase. Ordena acciones a un tercero en términos generales.   | Prevé plazos y evaluaciones. Están descritos objetivos generales, dispuestos en forma de actividades.   | Establece objetivos específicos, plazos para cumplirlos y están redactados en forma de resultados, no de actividades.   |
| <b>8. Análisis de costo-efectividad</b>                              | No existe un análisis de costo-efectividad de la disposición propuesta.   | Sólo se elabora un análisis monetario, sin tomar en cuenta los aspectos sociales implicados en la disposición.  | Análisis de costo-efectividad completo y correcto.  |
| Referencias  | El análisis costo-efectividad de la posible implementación una disposición legal debe incluir: a) el costo y beneficio monetarios; b) su valoración social; c) las alternativas consideradas; d) los efectos directos, indirectos y secundarios; e) los intangibles; y, f) los efectos distributivos.   |   |   |
| <b>9. Viabilidad presupuestal</b>                                    | No se establecen el presupuesto necesario para implementar la disposición, ni se establecen mecanismos para sustentarla.  | Se hace una estimación imprecisa del presupuesto necesario para aplicar la disposición, y no es claro de dónde se obtendrán los recursos.   | Se prevé el monto presupuestal que habría que ejercerse y se establecen los mecanismos para conseguir y aplicar el respectivo recurso.  |
| <b>10. Análisis de impacto regulatorio</b>                           | No hay análisis de impacto regulatorio  | Se prevén de manera genérica e imprecisa los cambios en la conducta de quienes estarán obligados a acatar la disposición, o de quienes se beneficiarán de la misma, por lo que no es del todo claro cuál es el beneficio que traerá.  | Se realizó un análisis de impacto regulatorio en el que se establecen claramente las ventajas que conllevaría la aplicación de la disposición propuesta con respecto a mantener las cosas como están.   |

Fig.4

### 2.2.1. Teórico.

Con la finalidad de sustentar teóricamente cada uno de los reactivos a calificar, nos basamos en las siguientes obras de autores contemporáneos mismas obras corresponden al contenido a evaluar de cada reactivó, importante mencionar que a su vez realizamos el estudio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

- **Como evaluar los argumentos judiciales**, de Manuel Atienza. La cual habla de varios criterios de evaluación para que el Juez pueda juzgar una sentencia conforme a los criterios lógicos-formales que son: la universalidad, este se aplica a problemas normativos, la coherencia que está ligada a la consistencia lógica, la adecuación de las consecuencias este determina el contenido con tal de avanzar hacia una estrategia, la moral social, esto es los limites en cuanto al uso de razones que puede usar el alcance de razones y lo razonable de derecho que es el límite justificable de los jurídicamente aceptable.
- **Sistema Interamericano de Derechos Humanos**, antecedentes, instrumentos con los que opera, como funciona la Comisión y la Corte, cuál es el procedimiento para acceder a las mismas.
- **Las Políticas Públicas**, de Ed Ariel, se abordó el tema en específico de la “Aparición de los problemas públicos” que nos menciona lo siguiente, cuando surge un problema en la sociedad, la autoridad responde a dicho problema, el órgano público que debe dar solución, de forma espontánea plantea las siguientes interrogantes:
  1. La descripción lisa y llana del problema: Bosquejar el decorado histórico o contextual donde se desarrollará la intervención gubernamental.
  2. Aspectos de la decisión: Salen a la luz las siguientes preguntas.

A. ¿Cuál es la psicología de quien decide, que acontecimientos se desarrollan en el momento en que se fijan las opciones, que razonamientos se escuchan en el escenario?

B. La decisión, ¿es una reacción a los acontecimientos, a las necesidades?

C. ¿Todos los grupos perciben el problema de la misma manera?

3. La desviación macro contextual mecanicista: Aquí el analista se esfuerza en explicar en qué medida una política pública es una resultante, un efecto dependiente de causas que provienen del problema.

Las políticas públicas no se reducen a accidentes o casualidades, ni a necesidades de las que puedan escapar las autoridades. Existen tres visiones que estorban el modo de razonar de la autoridad gubernamental e inducen a una visión muy limitada del surgimiento.

1. El ascenso democrático representativo.

*Aparece una necesidad, los intermediarios la traducen y proponen su solución ante el órgano de gobierno.*

## 2. La tiranía de la oferta.

*El pueblo demanda necesidades y el gobierno oferta bienes y servicios a favor de la ciudadanía.*

## 3. La ilusión natalista.

*El grupo más fuerte es el que obtendrá mejores resultados, el menor tal vez no obtendrá resultados.*

- **Guía para evaluar el impacto de la regulación, vol. I Métodos y Metodologías**, es un documento hecho por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el cual señala como identificar los problemas y sus causas, así como los objetivos de intervención, que deberán ser claros y específicos, además se muestran las diferentes alternativas de acción gubernamental, como son, alternativas regulatorias y no regulatorias, es decir, justificar que regular sea la mejor forma de resolver el problema. Para poder identificar dichos problemas y sus alternativas de acción nos plantea escenarios de los cuales partir, como el escenario base que contempla la proyección de los hechos actuales, y el impacto social que podrán tener a futuro. Así como diversas nociones de cómo establecer adecuadamente el escenario base, como ejemplo, A) **Si el Estado no ha intervenido**, el escenario base consiste en la permanencia de las circunstancias actuales, adaptando este contexto a los futuros cambios que previsiblemente sucederán. B) **Si el Estado ha intervenido previamente**, el escenario base plasma la continuación de esa política y sus efectos, sin que se modifique la regulación existente o se emita nueva regulación. C) **Si se prevé que la acción gubernamental vigente llegara a un término**, el escenario base se definirá considerando dicho termino, es decir cuando no exista intervención gubernamental. Por mencionar algunos, además se

prevé la cuantificación del Impacto que van a tener las alternativas, en base a su impacto social y económico, tomando las siguientes metodologías para su cuantificación: el método directo o de preferencias declaradas, el método indirecto o de preferencia revelada esto para los de impacto social y para los de impacto económico se tomaran en cuenta el método de variación compensatoria y los índices de concentración. Finalmente, estimados los costos y beneficios, se procede a definir un criterio de decisión, siendo los más relevantes: 1) **Análisis Costo – Beneficio**, 2) **Análisis Costo – Efectividad**, 3) **Análisis Multi – Criterio**, 4) **Indicadores de Rentabilidad**.

- **Las obligaciones del Estado Mexicano en el artículo primero constitucional**, de Miguel Carbonell. Este capítulo trata de la reforma en materia de derechos humanos trae consigo una serie de modificaciones al constitucionalismo mexicano, el artículo 1, es el mayormente modificado, en resumen todas las autoridades de todos los niveles de gobierno, no solamente deben respetar los derechos mediante conductas de abstención, sino que deben hacer todo lo que esté a su alcance para lograr la eficacia plena de los derechos. El derecho internacional de los derechos humanos se estructura a partir de un derecho originario y se encuentra en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto de alcance mundial como regional. Existen ciento cincuenta tratados internacionales y protocolos de Derechos Humanos. Una de las organizaciones mencionadas con mayor importancia es la Organización de las naciones Unidas (ONU).

## **2.2. Planeación**

El Observatorio Legislativo tiene el objetivo de ser un instrumento para medir el desempeño del Congreso del Estado de Jalisco, tanto en su función legislativa, como en su función de contrapeso de los otros poderes del Estado, en particular

del poder Ejecutivo, de tal manera que se pueda visibilizar a la ciudadanía lo que está fallando.

Durante el semestre los alumnos estuvieron trabajando en conjunto con el Observatorio Legislativo para evaluar la calidad de las iniciativas de ley presentadas por los diputados locales de la LXI Legislatura y el total de los rubros de la metodología.

Para poder hacer esta evaluación leyeron y comentaron los documentos de diagnóstico que tiene el Observatorio Legislativo, para así poder conocer y apropiarse la metodología de evaluación del desempeño del Poder Legislativo propuesta desde el PAP. Se revisa la literatura especializada para poder evaluar cada reactivo de manera completa, tomando en cuenta la comparación del Derecho Parlamentario tradicional con la propuesta teórico-metodológica desarrollada desde el Observatorio Legislativo, también comparamos la técnica legislativa con la propuesta teórico-metodológica desarrollada desde éste. Conocimos las relaciones entre los derechos humanos y los sistemas de control de las leyes. Todo esto fue logrado gracias a reuniones semanales con el profesor PAP, en donde se revisaba literatura, se respondían dudas y se entregaban avances de la evaluación de los puntos.

### **3. Resultados del Trabajo Profesional**

#### **3.1 Productos.**

Como producto final del PAP se han evaluado 7 problemas estratégicos de la LXI Legislatura en el Estado de Jalisco, quedando pendientes el total de las iniciativas de ley presentadas en la legislatura y el punto número 8. Esto está registrado en

la hoja de Excel provista para ello y será labor de otra generación para generar el informe correspondiente de los hallazgos encontrados.

Con este reporte general en donde se habla acerca de la metodología utilizada y una explicación de sus criterios así como un resumen general de los hallazgos derivados de la evaluación de manera más genérica y la percepción que se desprende de ellas acerca del funcionamiento y el desempeño legislativo del Congreso del Estado en general.

Se pretende incidir en el proceso y trabajo legislativo futuro en lo que concierne a la técnica legislativa con la cual se están generando y de tal manera tener una mejor calidad de iniciativas presentadas.

Asimismo a través del Observatorio Legislativo se ha logrado una participación activa de los estudiantes en el proceso legislativo, logrando un acercamiento con el Congreso, con el conocimiento de su funcionamiento, con bases de datos electrónicas y con una metodología que permite hacer una crítica objetiva y fundamentada.

### **3.2. Resultados Alcanzados.**

### **3.3. Impacto.**

Se espera tener un impacto y un alcance público al momento en que se publican los resultados en medios de comunicación y así no solo incidir directamente en el Congreso sino también educando a los medios para que dejen atrás los incentivos perversos de evaluar a los Diputados en base a la cantidad de iniciativas presentadas y no en su calidad legislativa así mismo para darle un parámetro objetivo al ciudadano en cuanto a la calidad del desempeño legislativo en su totalidad.

Dichos impactos no son sujetos de ser evaluados aun ya que los resultados aún no se dan a conocer y se deberán evaluar posteriores a su divulgación.

#### **4. Reflexiones Personales.**

##### **Mariell Chávez:**

Retomé varios conceptos sobre mi carrera, Ciencias Políticas y Gestión Pública, creo que, este PAP va muy ligado con los temas de la misma, sobre todo en temas de Derecho Parlamentario y es que poco antes de haber tomado este PAP llevé esta clase y pude retomar varios aspectos sobre todo de temas del Congreso, como es que se forma, como se eligen los diputados, de qué manera se forma el Congreso, en general de cómo se trabaja. Pero, en el PAP pude retomar estos conceptos y así, ahora conocerlos a la perfección. También pude conocer a nuevos autores que no había visto en mi carrera como Manuel Atienza, Joseph Aguiló, procedentes de España y Cecilia Mora Donato, mexicana. Los cuales hablan y enfatizan mucho en temas de legislación.

Por último, aprendí a evaluar iniciativas, la rúbrica con la que cuenta el PAP es de mucha ayuda ya que, con ella es mucho más sencillo comprender las iniciativas y poder ver si están bien hechas o no.

A lo largo de mi estancia en el PAP me tocó investigar varias iniciativas para poder evaluar algunos de los puntos de la rúbrica. Algunos ejemplos fueron:

Apertura: En este apartado evalué si realmente el sistema es abierto y si promueve que nuevos talentos se sumen a la administración del congreso, enfocándonos en el “Manual específico de Organización de la dirección de administración de recursos humanos”, se pudo evaluar en color NEGRO, el cual quiere decir, mal calificado ya que, en el manual si se mencionan los pasos pero no menciona la apertura a ningún tipo de público.

Otro ejemplo, sobre este mismo manual pero ahora, en el apartado de Seguridad Laboral, pude observar que en el manual, no se especifican procedimientos para evaluar el desempeño y por lo tanto, el empleado no sabe cómo puede ser despedido, por lo tanto, se calificó mal y en color ROJO.

El manual lo encontré en la página del congreso de Jalisco pero, fue muy tardado dar con él, debido a las dificultades para encontrar la información necesaria en las páginas, pone demasiadas trabas.

Otro tema que realicé con la rúbrica fue el del Plan Estatal de Desarrollo, en esta temática, realicé el apartado de Procesamiento de las iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo, en el cual, para poder obtener la información, revisé las iniciativas de ley presentadas por el Gobernador del estado de Jalisco y así ver cuántas de ellas habían sido aprobadas o rechazadas en el mismo año en que fueron presentadas. En este apartado pude evaluar este desempeño con un color VERDE.

Otro de los apartados que revisé fue el del Perfil de los diputados que integran las principales Comisiones Legislativas de Administración, Electorales, de Gobernación, de Justicia, de Puntos Constitucionales Estudios, es decir, si todas y todos los que integraban las principales comisiones tenían estudios o experiencia en algo que se relacionara con su comisión y la mayoría de estos sí tenía relación, no todos pero, un 55% si la tenía, por lo que fue calificado en AMARILLO.

En resumen, podría decir que la mayoría de las iniciativas que presentan los diputados quedan mucho que decir, la mayoría están incompletas o simplemente hay algunas que no funcionan. Les hace falta más esfuerzo a nuestros diputados para poder presentar iniciativas que realmente funcionen para todos los jaliscienses.

Otro problema sería, la página web del Congreso del estado de Jalisco, es muy complicado encontrar información, la mayoría de esta está prácticamente “escondida” y puedes durar horas y horas buscando un simple archivo, en mi opinión, la hacen complicada para las personas que quieran informarse sobre el Congreso.

**Víctor Becerra**

A lo largo de mi estancia en el PAP del observatorio Legislativo lo que más me resultó difícil en encontrar alguna que otra iniciativa bien elaborada, ya que en muchas tenía mala redacción, difícil de entender y comprender. Descubrí alguno que otro que estaba redactado decentemente como lo tiene que ser un diputado como por Ejemplo con el diputado Juan Carlos Anguiano con su Iniciativa de Ética Legislativa, la cual de acuerdo con la rúbrica de calificación sí estaba dentro de lo aprobatorio de cómo tiene que estar una iniciativa de ley. Eso fue de los más accesible dentro del INFOLEJ.

Algo también relativamente difícil de encontrar en la página del Congreso de Jalisco era encontrar la información necesaria para cubrir el punto 5.5.2, el cual se trataba de encontrar el perfil de los integrantes como cabecera en las comisiones menos importantes, por ejemplo la de turismo, ganadería, vigilancia, cultura etc. No presentaba el perfil completo, y eso es muy importante creo yo que los perfiles de los presidentes de cada comisión debe tener cierta experiencia de la comisión de la que está encargándose. Hubo pocas de hecho en ese punto fue calificado en rojo, la razón fue de que pocos presidentes de comisión contaban con experiencia relacionada con su comisión. Por ejemplo dentro de las únicas que sí había encontrado fue en la comisión de turismo y vigilancia donde los perfiles sí eran aceptables para ser el encargado general de una comisión.

Por último lo más oculto que no se pudo encontrar dentro del INFOLEJ era difícil. Era de checar si de los diputados dentro del Congreso, tenían familiares y amistades cercanas dentro de la nómina del congreso, en términos simples si había nepotismo dentro. Eso es alarmante y es por eso que el congreso debe de ser más transparente dentro de su página web. Ya que este fenómeno es común dentro de otros congresos en el país, incluyendo en el Congreso Federal. Si la ciudadanía quiere transparencia deben mejorar su página web para saber si hay familiares de diputados dentro de ahí.

**Ricardo Flores**

Se realizó un documento donde se expuso la función del PAP Observatorio Legislativo y se trabajó de manera bilateral para encontrar un público para direccionar de mejor manera los contenidos que el PAP realiza durante el semestre. El documento se realizó para hacer un desglose de todo lo que es el Observatorio y así ver que se puede implementar para que este tenga un mayor flujo de información para los jóvenes itesianos. El mayor problema que detectamos fue que el PAP no genera contenidos mediáticos para atraer alumnos a colaborar en el PAP y que se acerquen al giro político Estatal para estar informados de lo que acontece de manera diaria con los legisladores. Otro problema que se detectó fue que el PAP intenta abarcar varios tipos de públicos y no logra penetrar ninguno de estos, debido a que la comunicación que utilizan no logra ser asertiva para ninguno de los públicos. Debido a la filosofía que tiene la Universidad Iteeso y el involucramiento por parte de alumnos y personal hacia causas y problemas sociales, se propone la creación de un boletín informativo que este dirigido hacia alumnos interesados en el ámbito político ,que busquen estar informados de lo que acontece en el Congreso de Jalisco, mediante la tropicalización de la información que hay en internet hacia un lenguaje más simplificado que pueda ser entendido por un mayor número de jóvenes para que estos mismos estén al tanto de la política que se ejerce en el Estado y el funcionamiento que tienen sus representantes en el Congreso Legislativo.

Aprendizaje del PAP en términos teóricos:

El aprendizaje del PAP fue detectar que para que un mensaje se transmita de manera correcta, se debe de delimitar el público al que se quiere dirigir y no intentar atacar muchos públicos diferentes mediante el mismo uso de lenguaje. Como publicista o comunicador es importante estar informado de lo más relevante que pasa en ámbitos políticos para poder exhibir el buen o mal manejo de recursos, así como el desempeño de cada uno de los representantes del Congreso del Estado.

## **5. Conclusiones.**

A lo largo del semestre se estudiaron diferentes autores que definían conceptos que facilitaron el momento de calificar cada uno de los reactivos del total de la rúbrica del observatorio. Como antecedente, el poder legislativo en el estado de Jalisco, tiene un listado de ocho problemas anteriormente mencionados y detectados por el Observatorio Legislativo, en el mapa de lógica fluida todos los problemas están relacionados con el problema siete, en donde las iniciativas tienen poco o nulo beneficio social, debido a que no hay participación ciudadana para la definición del problema; esto ha desencadenado diferentes problemáticas que hacen deficiente toda la dinámica de legislar en el Congreso de Jalisco.

Este PAP expreso que la tarea del Observatorio Legislativo no es nada fácil, ya que llega a cambiar totalmente la metodología con la que se venían elaborando cada una de las iniciativas; normalmente, los medios de comunicación elaboraban reportes de las propuestas de los diputados, donde lo que importaba era la cantidad y no la calidad de las iniciativas, nadie calificaba si sus propuestas estaban atendiendo realmente un problema público, si sus iniciativas eran fáciles de leer o si la solución contenía mecanismos de garantía, fundamentación, marco normativo; es una tarea mucho más sencilla, el contar cuantas iniciativas se presentaron que ponerse a leer y calificar cada una de ellas con una metodología específica.

En conclusión, al Congreso de Jalisco le falta profesionalizar su trabajo que es legislar, en su mayoría se siguen haciendo políticas públicas por ocurrencias, cuando es una tarea muy importante que se debe tomar con responsabilidad, seriedad, ya que está de por medio muchas vidas, las decisiones que hoy están tomándose en el congreso repercuten directamente en nosotros para bien o para mal. El principal reto que se encontró para el Observatorio está en que los diputados tomen esta metodología al momento de legislar, aunque esto pudiera representar que la cantidad de iniciativas bajara, porque el hacer una iniciativa con la metodología del Observatorio pudiera llevarles más tiempo, pero a la larga estas propuesta estarían atendiendo realmente el problema de fondo y no se

presentarían las lagunas legales que ocurren en la actualidad que hacen totalmente ineficientes e ineficaces las reformas.

## 6. Bibliografía.

| Título   | Autor   | Editorial-Año                      | Capítulos/Páginas | Clave Dewey   |
|--|---|------------------------------------|-------------------|---|
| Elementos de técnica legislativa   | Miguel Carbonell, Susana Thalía Pedroza de la Llave | IJJUNAM 2000                       | 246-266           |   |
| Obligaciones del Estado Mexicano en el Artículo 1 constitucional                                 | Miguel Carbonell                                    | IJJUNAM                            | 63-102            | <a href="http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Las_obligaciones_del_Estado.pdf">http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Las_obligaciones_del_Estado.pdf</a>                                       |
| Guía para la evaluación del impacto regulatorio  | COFEMER   | Secretaría de Economía.<br>COFEMER | 7-22              | <a href="http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias_FINAL.pdf">http://www.cofemer.gob.mx/presentaciones/Espa%F1ol_Vol%20I.%20Metodos%20y%20Metodologias_FINAL.pdf</a> |
| Paradigma del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Un paradigma en construcción        | Ana Sofía Torres Menchaca                           |                                    | 1-30              |   |
| Antologías de política Pública   | Luis F Aguilar Villanueva                           | INAP 1992                          |                   |   |
| Políticas Públicas Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas | Wayne Parsons                                       | FLACSO 2007                        |                   |   |