INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
INVESTIGACIONES SOCIALES

SENADO DE LA REPÚBLICA

ESTUDIO: LA SEMIÓTICA DEL SISTEMA LEGISLATIVO DESDE LA CODIFICACIÓN INTERNA DEL SISTEMA MEXICANO DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA (SIMIL) Y SUS CONSECUENCIAS SISTÉMICAS HACIA EL ENTORNO

SEPTIEMBRE DE 2009

COORDINADOR EJECUTIVO

Lic. Raúl López Flores

COORDINADOR E INVESTIGADOR DEL PROYECTO

Mtro. Fermín Edgardo Rivas Prats

ÍNDICE

Hipótesis 5

Diagnóstico 6

Preguntas de Investigación 7

Primacía de la codificación 8

Codificación como información perfecta e información completa 10

Una propuesta de codificación para el SIMIL 11

Matriz de implicaciones de la codificación propuesta 16
A. Subsistema sintáctico-interno de la producción normativa 17
B. Subsistema Semántico de Generación de Información hacia afuera y determinación y replanteamiento del sistema legislativo desde su entorno 23
C. Subsistema pragmático autoreferido de regulación/calidad y de reproducción interna y replanteamiento de la producción normativa 28
C.1 Hacia la calidad de la producción normativa (caracterización y propuesta) 29
C.2 Hacia la constitución de una agenda legislativa de carácter social y prospectivo de los grandes temas nacionales (caracterización y propuesta) 31
C.3 Hacia el replanteamiento de las tácticas y prácticas parlamentarias en uso (caracterización y propuesta) 35

Algunas Conclusiones de Comunicación Política 38

Primer Consecuencia Sistémica hacia el entorno: posicionamiento en Arenas y Territorios 41

Segunda Consecuencia Sistémica hacia el entorno: La imagen del poder Legislativo en código organizacional 45

Tercera Consecuencia Sistémica hacia el entorno: Comunicación institucional como comunicación organizacional 46

Cuarta Consecuencia Sistémica hacia el entorno: Imagen y legitimidad 47

Quinta Consecuencia Sistémica hacia el entorno: Definir el Plan de comunicación desde el poder legislativo mexicano 49

Sexta Consecuencia Sistémica hacia el entorno: Funciones de entrada e información como salidas del sistema legislativo 53

Séptima Consecuencia Sistémica hacia el entorno: La comunicación en momentos de crisis para el Poder Legislativo **54**

Octava Consecuencia Sistémica hacia el entorno: Percepción y actitud en la estrategia de comunicación en momentos de crisis **61**

Novena Consecuencia Sistémica hacia el entorno: Modelo ideal de comunicación para la crisis **64**

Décima Consecuencia Sistémica hacia el entorno: Aplicación del Modelo ideal a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo **70**

Bibliografía **74**

HIPÓTESIS

En un contexto en que las instituciones públicas en general transparentan cada vez más su organización y funcionamiento interno a favor de la ciudadanía, el poder legislativo en particular ha llevado a cabo loables esfuerzos para mostrar al público la información derivada de la producción normativa. Sin embargo, hay que decirlo, tales esfuerzos no terminan de potenciar su eficacia debido a la falta de homogeneidad y complejidad que debe tener la información legislativa para poder ser un reflejo de lo que ocurre al interior del órgano legisferante mexicano.

En consecuencia debe ser diseñado, constituido y afianzado un sistema de información con tal nivel de homogeneidad y complejidad que permita al poder legislativo consolidar los parámetros que posibiliten transparentar la información de su funcionamiento interno y generar efectos de segundo orden asociados con la apertura del sistema de producción normativa a su propio entorno, o lo que es lo mismo, dar respuesta y tomar en cuenta la demanda ciudadana como punto de partida y de llegada de la producción normativa. Lo que redundará en la construcción de legitimidad y confianza del poder legislativo en México en el ciudadano.

Ahora bien, la capacidad, la complejidad y la sistematicidad empleadas en una codificación no idealizada sino ideal, es decir práctica, funcional y aplicable --según el sentido *weberiano* que este término comporta--, diseñada como estructura de clasificación de leyes, decretos, pronunciamientos, entre otros trámites de la producción legislativa, resulta ser la respuesta a las carencias y debilidades de los esfuerzos de transparencia de la información de la producción

normativa llevados a cabo en el pasado. Por consiguiente, esa codificación ideal debe ser vista como la causa principal, variable independiente y causa necesaria del Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL).

DIAGNÓSTICO

Desde un ejercicio de codificación *ad hoc*, el Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL) puede constituirse como "el conjunto de interconexión homologado de bases de datos y unidades de información legislativa sistematizada, **con un alto grado de fidelidad**, que son operadas y administradas por los entes públicos responsables de la **generación**, formación, integración, aplicación e interpretación de normas de derecho positivo, en los diferentes órdenes de gobierno del Estado Mexicano, con el objeto de permitir su **máxima publicidad** y garantizar a plenitud el ejercicio del derecho a la información, así como promover la **cultura de la legalidad y el conocimiento y divulgación del proceso legislativo** y del orden jurídico mexicano, de manera accesible para su consulta."

Es comprensible que un proyecto de esta naturaleza asuma como su misión varias tareas. Una de ellas consiste en "generar una herramienta electrónica escalable que permita a legisladores, investigadores, servidores públicos, ciudadanos y público interesado, acceder tanto a la información legislativa, jurídica y normativa de todo el país en un solo portal, como a los **procesos de producción, organización, registro e historia de estas normas"**. Otra le compromete a "**convertirse en una herramienta vinculante de procesos ligados con las leyes** que están normados actualmente de otra manera, como la publicación

digital del periódico oficial y en un espacio de **vínculo que permita una interacción** entre el ciudadano y el proceso legislativo, lo que establecería mecanismos directos con la gente para recabar su opinión y transparentar un ejercicio público de primera importancia como lo es el del Poder Legislativo."

Los párrafos precedentes, que provienen de una selección de textos directos de los convenios de colaboración a través de los cuales se ha formalizado la voluntad de constituir el SIMIL entre el Senado de la República y los congresos locales de algunas entidades federativas, muestra los procesos clave --y en consecuencia estratégicos-- que el SIMIL debe poder realizar. Éstos últimos se han enfatizado en negritas y plantean, a su vez, diferentes cuestiones en diferentes niveles de codificación que ha de llevar a cabo el SIMIL. Las preguntas son las siguientes:

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. **Desde el nivel de la producción normativa.** ¿Cómo construir el alto grado de fidelidad que el SIMIL busca dar a la información asociada a los entes generadores y responsables de la producción normativa en el país?
2. **Desde el nivel de la reproducción normativa que entraña el pensamiento sobre la calidad normativa.** ¿Cómo y de qué manera el SIMIL puede convertirse en una herramienta vinculante de los procesos ligados con las leyes, que están normados actualmente de otra manera, para estar en capacidad de replantear y rediseñar los procesos de producción, organización, registro e historia del orden jurídico mexicano?
3. **Desde el nivel de la producción y proyección de un tipo de *información legislativa-espejo*, afianzado como regulación de los patrones de clasificación de la información legislativa *ad intra* del**

sistema legislativo y proyectado a su entorno pensado como demanda ciudadana. ¿Qué parámetros permiten pensar, diseñar y afianzar los criterios de la máxima publicidad del órgano legisferante que ofrezcan el contexto propicio para construir tanto una cultura de la legalidad, como un conocimiento y divulgación adecuada y eficaz del proceso legislativo?

4. **Desde el nivel de la ubicación del complemento lógico contextual del sistema legislativo que permita rediseñar y eventualmente mejorar su relación con el entorno.** ¿Cómo y a partir de qué elementos funcionales el SIMIL puede constituirse en un vínculo que permita al órgano legisferante mexicano una interacción entre el ciudadano y el proceso legislativo capaz de establecer mecanismos directos con la gente para recabar su opinión y replantear las condiciones de interacción con el entorno legislativo representado por la demanda ciudadana y la sociedad civil?

Estas cuatro maneras de peguntar –-que son tomadas de la problemática actual y vigente del SIMIL--- hacen referencia, TODAS, a la codificación del SIMIL. Ello significa que la codificación del SIMIL es la respuesta más clara y distinta a las cuatro cuestiones planteadas. Por esa razón se asume, desde la hipótesis de la presente investigación, la codificación como la variable independiente del SIMIL.

PRIMACÍA DE LA CODIFICACIÓN

Empero, ¿qué cosa es codificación? o, para preguntarlo de manera previa, ¿qué es un código? Desde la nomenclatura semiótica, un código es la distinción de dos o más sentidos o significados asociados a un mismo objeto o referente que resulta de utilidad siempre que es aplicada a contextos de complejidad extrema (*Cfr.* Ducrot, O y Todorov, 1991). Así que, gracias a la disección del sentido que la

codificación genera en contextos polisémicos complejos, ésta última puede eventualmente transformarse en una base segura ya que logra funcionar como la razón necesaria de la generación de información de calidad, es decir completa y perfecta. En efecto, al regular la generación de información desde su fuente, permite eliminar vaguedades, confusiones y errores en el seguimiento y determinación de la información en el movimiento o flujo que produce el proceso comunicativo al que pertenece: emisión y recepción en el proceso.

Viceversa, a la vaguedad de términos corresponde un ruido funcional. Y es que en contextos en que existe una cadena de significación (tal y cómo es el proceso legislativo) en que un primer nivel del proceso genera productos asociados a ese nivel, pero dichos productos deben ser procesados, a su vez, de determinada manera, fenómenos como la polisemia o la ambigüedad pueden producir errores en el seguimiento e interpretación de los productos generados. Por ello, en semiótica se entiende la noción de ruido en el sentido de una perturbación en el canal de transmisión de un mensaje que alguien *quiere comunicar*; mas esta voluntad comunicativa ha de sofisticarse para asumir, encarar y eventualmente resolver el ruido de que es víctima su mensaje y ciertamente se sofistica sí (y sólo en la medida en que) *complica* su código de organización y funcionamiento con miras a segmentar y diversificar la fuente de información y transforma dicha información en informaciones específicas y, valga decir, independientes y autónomas que permitan, por una parte, aislar las designaciones y, en esa medida, evitar homonimias y sinonimias que generan ambigüedad y vaguedades; por otra parte, que permitan asimismo, elevar el nivel de comprensión de su funcionamiento interno con dos propósitos: un primer propósito de carácter didáctico y de divulgación, que busca ser un enlace con el entorno correspondiente al funcionamiento interno del sistema y un segundo propósito de

control de calidad de su propio proceso de producción interno de información que es modificado y mejorado en la medida en que existe información de calidad que aquí designaremos con el término de información completa e información perfecta.

CODIFICACIÓN COMO INFORMACIÓN PERFECTA E INFORMACIÓN COMPLETA

La distinción entre "información completa" e "información perfecta" tiene su origen en la teoría de juegos, de acuerdo con la que "decir que un juego es de información perfecta o imperfecta es decir algo acerca de sus reglas."(Jiménez Ruiz, 2004. p. 29). En tanto que "decir que un juego es de información completa e incompleta es decir algo acerca de qué se sabe sobre las circunstancias en las que se juega el juego" (Jiménez Ruiz, 2004. p. 29).

De ahí que las reglas de la información a las que alude lo perfecto generen condiciones a las que se refiere lo completo de la misma. Perfección y plenitud de la información son generados por la codificación de la información; de ahí que la codificación es la causa necesaria del SIMIL, en la medida en que produce información perfecta y completa del proceso de producción normativa del mismo.

En alguna otra parte he señalado los lindes y el sentido de la transpolación de la distinción entre información perfecta y completa al SIMIL y ha quedado claro que, se entenderá "por información completa al diseño de información derivada de los veintiún pasos del proceso legislativo; un diseño ideal compuesto por segmentos variados y diferencias múltiples que permitan, por una parte, problematizar la información y, por la otra, ofrecer información derivada del universo de diferencias *ad intra* del sistema, capaz de generar utilidad y calidad para el usuario. Esta característica de la información es observable al interior de cada nodo de

información. Por su parte, entenderemos como información perfecta al exacto grado de homologación de la información que ofrecen los diversos nodos del sistema en red. Si hay información completa en cada nodo es útil que la haya de manera homogénea y con un mismo parámetro en todos los nodos, por ello esta característica de la información es observable en la red de nodos en su conjunto" (Rivas Prats, 2009), es decir a cada Congreso u órgano legisferante que se integre al SIMIL.

UNA PROPUESTA DE CODIFICACIÓN PARA EL SIMIL

Con el propósito de apoyar y fortalecer el Sistema Mexicano de Información Legislativa a continuación se describe una propuesta de registro numérico para los trámites legislativos presentados, con el propósito de que su identificación sea transparente y con ello exista un mejor control de los mismos y su seguimiento en el proceso legislativo ordinario. De esta forma, aún cuando se envíe a la colegisladora para su análisis y eventual aprobación, ésta deberá conservar su dígito identificador, a fin de que el registro histórico esté indexado a cada trámite.

Se sugiere que la identificación se conforme de la siguiente manera:

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
S LXI	I, II, III/1er, 2do	I=Iniciativa P= Proposición con punto de acuerdo M= Minuta	1-45	01	09	22	D= Dictamen	SLXI	I, II, III/1er, 2do	10

	2 bis								2 bis	
	1er R/I, II, III 2do R/I, II, III								1er R/I, II, III 2do R/I, II, III	

A. La primera casilla corresponde a la identificación de la cámara de origen y la legislatura correspondiente.
B. La segunda casilla, al año y período del trámite; en la casilla 2bis se describe la Comisión Permanente en cualquiera de sus dos recesos por cada año legislativo.
C. La tercera, corresponde al tipo de trámite
D. La cuarta al tema que aborda el trámite correspondiente
E. La quinta al número consecutivo de identificación del trámite correspondiente.
F. La sexta a la casilla corresponde al año calendario en curso.
G. La séptima casilla corresponde a la Comisión a la que fue turnada desde el pleno
H. La octava casilla muestra la señalización del dictamen que corresponda al trámite legislativo enunciado en la casilla C.
I. La novena casilla califica a la casilla G y determina la cámara que dictamina y la legislatura en que lo hace.
J. La décima casilla corresponde al año y período del dictamen enunciado en la casilla G; en la casilla 2bis se describe la Comisión Permanente en cualquiera de sus dos recesos por cada año legislativo.
K. La undécima casilla designa el año calendario en que ha ocurrido G.

Ej. Así, una iniciativa se registraría con las siguientes características:

i. SLXI_I/1er_I_31_001_09 Iniciativa con proyecto de….

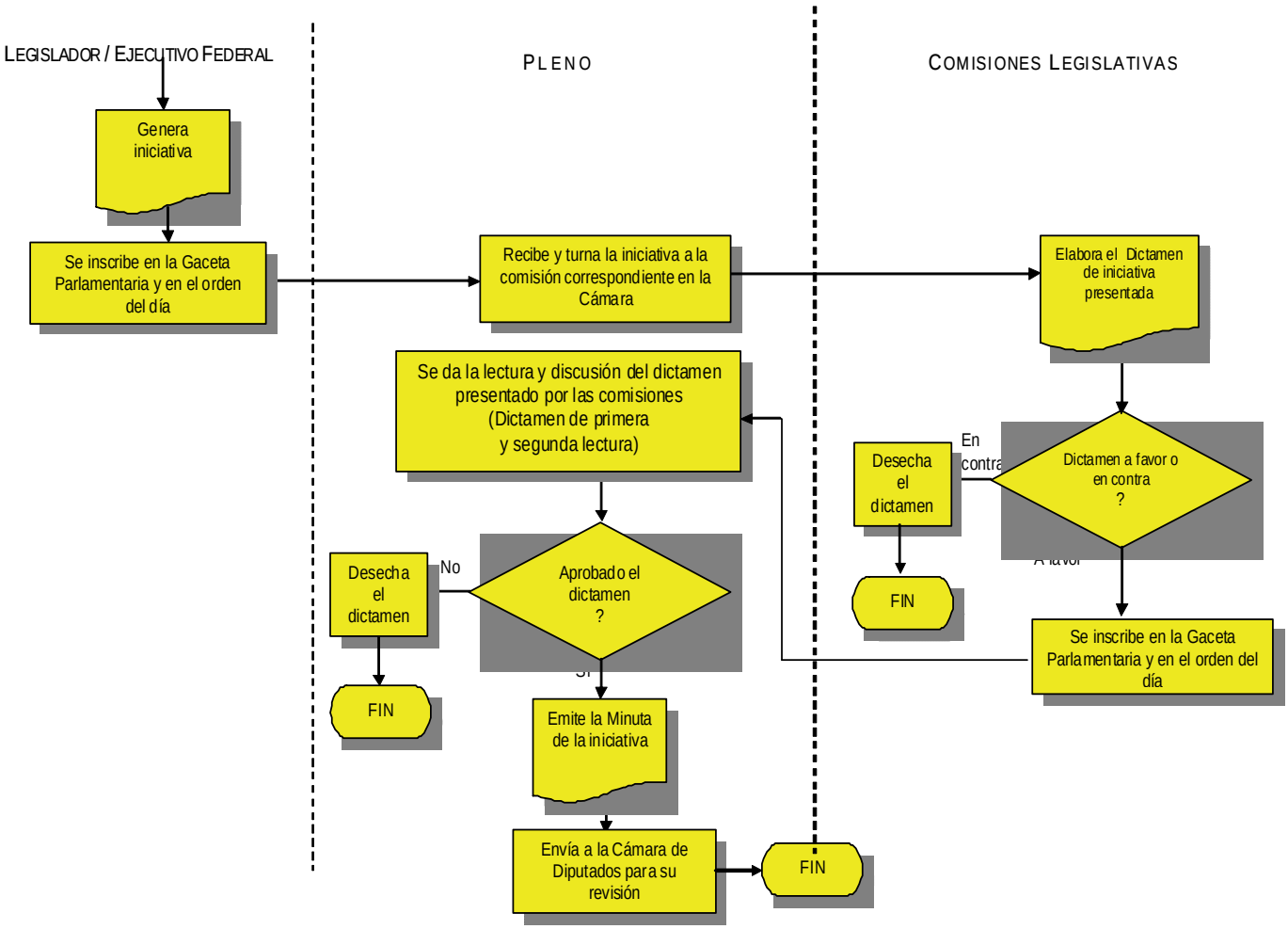
y para señalizar el dictamen, cuando sea el caso, de la iniciativa antes señalada, la codificación quedaría de la siguiente manera:

ii. SLXI_I/1er_I_31_001_09_**D_SLXI_II/2do_10** Dictamen a la Iniciativa con proyecto de….

Este ejemplo pone en evidencia varios asuntos, entre ellos que el inciso i. muestra la señalización de un trámite legislativo cualquiera, en el caso del ejemplo se trata de una iniciativa; el inciso ii. muestra el trámite de atención del asunto abordado en el inciso anterior; por otra parte, la distancia que hay entre los incisos (i, ii) representa la composición circular, tipo entradas/salidas, que constituye el proceso legislativo ordinario. Finalmente, el código funciona en díadas (entradas/salidas). De acuerdo con este criterio, los trámites denominados tanto “Iniciativas” como “Puntos de acuerdo” se corresponden con un dictamen; en tanto que el trámite denominado “Minuta”, que es un trámite que subsiste a uno previo presentado y aprobado en el pleno de la colegisladora, se corresponde también con un dictamen; de esta suerte, en todos los casos se mantiene la estructura dual (entradas/ salidas).

Para visualizar la eficacia funcional del código clasificador sugerido presentamos a continuación la figura 1, que muestra el flujo del proceso legislativo de una iniciativa.

FIGURA. 1 FLUJO DEL PROCESO LEGISLATIVO DE UNA INICIATIVA



De esta manera, el código clasificador propuesto ostenta la capacidad para dar seguimiento ordenado, claro y sencillo de los trámites legislativos en cada uno de sus tres estados procesales, a saber: I. Fase de generación; II. Fase de pleno y III. Fase de comisión(es). El código permite segmentar, en fases, cada uno de estos estados procesales y ofrecer información de cada uno de ellos. De ahí que las columnas A, B, C, D, E y F ofrezcan información sobre I; la columna G lo haga sobre II, en tanto que las columnas H, I, J y K reporten información sobre III.

El establecimiento de un código de control y seguimiento de trámites legislativos tal redituará en un beneficio en materia de control y calidad de la información sobre la producción normativa y estado procesal en cada caso, tanto para el Poder Legislativo Federal como para las Legislaturas Locales.

Ahora bien, sólo una complicación, *complejización* y sofisticación del código clasificador de los trámites legislativos que replique, como información, las diversas funciones asociadas a cada una de las etapas del proceso legislativo es lo que permitirá al SIMIL ofrecer la caracterización de reportes útiles y prácticos tanto para la ciudadanía como para la toma de decisiones legislativas.

El hecho de que este código clasificador de trámites legislativos busque replicar los criterios de producción normativa le da un estatus de sistema sintáctico; en tanto que el mensaje producido para el entorno, es decir, para un afuera, le da un estatus de sistema semántico, capaz de mostrar significados (reportes) de eficacia, eficiencia, rendimiento, etc. En tanto que la reelaboración que el mismo código propicia en los modos de producción normativa le da un estatus de *sistema pragmático autoreferido*.

MATRIZ DE IMPLICACIONES DE LA CODIFICACIÓN PROPUESTA

Ahora bien, ¿qué implicaciones tiene la codificación del SIMIL tanto para el sistema (SIMIL) en general, como para las condiciones y prácticas de la producción normativa del legisferante mexicano? Para analizarlo de manera esquemática, la matriz A.1. presenta la correspondencia de las cuatro cuestiones planteadas al inicio de esta reflexión, cruzadas con tres dimensiones semióticas inherentes al SIMIL y los estatus del sistema arriba señalados:

Matriz A.1.		
Número de pregunta	**Dimensión semiótica (codificación)**	**Estatus de sistema**
1	A. Producción interna del sistema legislativo	Subsistema Sintáctico
3/4	B. Determinación y replanteamiento del sistema legislativo desde su entorno	Subsistema Semántico (Información hacia afuera/productividad legislativa)
2/3	C. Reproducción interna y replanteamiento de la producción normativa	*Subsistema pragmático autoreferido* (Regulación/calidad)

Siendo la pregunta 3 una cuestión compleja que obedece a dos dimensiones semióticas en la medida y proporción en que plantea una problemática bifronte *ad intra* y *ad extra*, que se corresponde con la visión adentro/afuera del sistema legislativo.

A. SUBSISTEMA SINTÁCTICO-INTERNO DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA

Ya en otra parte he afirmado que el poder legislativo mexicano funciona como un "proceso de comunicación sustentado en su capacidad para producir físicamente expresiones con diferentes repercusiones prácticas" (Rivas Prats, 2001. p. 290); en ese momento añadí que el poder legislativo "cumple con la calidad de ser productor de textos y que, por ello, hay en esto un proceso de comunicación sustentado en aquella redacción de palabras que constituye al ámbito parlamentario. De este modo, el poder parlamentario hace de la palabra una herramienta, una producción, se trata de una producción de textos, mas los textos que produce el poder legislativo no son cualquier texto, sino leyes que inciden, modifican y reconducen la vida de una nación, pues el ámbito parlamentario es también legislativo (viceversa), éste proviene de la voz latina 'legislar' y aplicase a la 'potestad de hacer leyes' y, en un segundo momento, designa a un 'poder legislativo' o, dicho con otras palabras, a la capacidad de un ámbito —en este caso el legislativo— de hacer leyes, ante el cual lo parlamentario (parlar/palabra) no es otra cosa que su complemento, su modo de 'abrir camino'." (Rivas Prats, 2001).

Asimismo, en ese momento se hizo notar que las cuatro características de funcionamiento que acreditan la labor legislativa como una producción textual normativa son la siguientes: 1. Los ciclos del tiempo legislativo establecidos por la regularidad de las sesiones (que va desde el condicionamiento de las dos sesiones por semana hasta la monótona regularidad de los períodos ordinarios y de receso); 2. La redacción de palabras: cada trámite legislativo (iniciativa, proposición, minuta, dictamen, etc.) adopta la forma de un texto normado,

regulado y codificado previamente, tal y como se señala en la tabla A.2 (Rivas Prats, 2008. p. 31) que describe el fundamento legal de los trámites legislativos que integran la producción normativa, ello significa que siempre se trata de una redacción normada; 3. Por otra parte la delación de huecos de sentido, con base en la cual se presentan reformas o creaciones legislativas; y finalmente, 4. La intertextualidad legislativa, entendida como la cualidad que poseen las leyes para hablar de las que las precedieron. (*Cfr.* Rivas Prats, 2001).

Cuadro A.2 Fundamento legal de los trámites legislativos según el proceso legislativo ordinario[1]

Asunto	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos
Presentación de iniciativas	Artículos 71 y 72		Artículos 55,56,57, 62,135,136, 137,141,142,143,144 y 145
Dictámenes		20 inciso e),86,66 inciso)	87,88, 91,94
Discusión en lo general	72 párrafo primero	20 inciso d),28 inciso a)	95,114,115, 117,123,133 ,134
Discusión en lo particular	72 párrafo primero, inciso i)	20 inciso d)	115, 117, 118, 119, 120, 132, 133 ,134 , 137

Cuadro A.2 Fundamento legal de los trámites legislativos según el proceso legislativo ordinario[1]			
Asunto	**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**	**Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**	**Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos**
Discusión en pro de un proyecto		20 inciso d)	121, 122
Discusión en contra de un proyecto		20 inciso d)	123
Devolución de un proyecto a Comisiones	72 inciso i)		117
Devolución a Comisiones de artículos desechados	72 inciso i)		118
Dispensa de trámites			59 y 60
Fundamentación de los dictámenes			108
Moción suspensiva		20 inciso e),66 inciso c)	110 y 111
Aprobación	72 inciso b)		124,143, 144
Votaciones	72 inciso c) párrafo segundo	23 inciso c), 25 inciso b)	88, 94, 95, 119, 146, 148. 149, 150 a 154
Promulgación			138,139 , 140, 165, 166, 168
Publicación	72 inciso a)		

Esta referencia jurídico-formal que condiciona y determina la elaboración de cada uno de los trámites legislativos hace las veces de reglas sintácticas internas de la producción normativa en el caso del Poder Legislativo Federal, que se fundan en una referencia jurídico-formal anterior que funciona como un código previo que permite al Poder Legislativo funcionar como un proceso comunicativo y que a continuación se muestra en el cuadro A.3.

CUADRO A. 3. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LOS ESPACIOS PROCESALES DE LA FORMACIÓN DE LEYES EN MÉXICO

	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	REGLAMENTO INTERNO DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PLENO	Artículos: 51 52 56 63 65 66 73 74 76	Artículos: 1 4 8 17 Fracción I	Artículos: 45
COMISIONES	Artículos: 78	Artículos: 39 40 41 42 43 44 45 85 86 87 88 89	Artículos: 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76

CUADRO A. 3. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LOS ESPACIOS PROCESALES DE LA FORMACIÓN DE LEYES EN MÉXICO			
	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	**LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**	**REGLAMENTO INTERNO DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
		90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103	77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183

CUADRO A. 3. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LOS ESPACIOS PROCESALES DE LA FORMACIÓN DE LEYES EN MÉXICO			
	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	**LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**	**REGLAMENTO INTERNO DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
GRUPOS PARLAMENTARIOS	Artículos: 70 Párrafo 3	Artículos: 14 Fracción IV 26 27 28 29 30 31 32 71 72 73 74 75 76 77 78 79	Artículos:

De esta suerte, en virtud de que dicho corpus de referencias constitucionales y legales establece, por una parte, los criterios de organización y funcionamiento del Congreso (Cuadro A.3) --que van desde elección e instalación del Congreso hasta el tiempo y forma en que se organizará la presentación y el despacho (entradas/salidas) de los asuntos turnados por el pleno-- y, por otra parte, los formatos de elaboración de los trámites legislativos (Cuadro A. 2) que cada Grupo Parlamentario debe guardar para la presentación de dichos trámites, dicho corpus codifica, representa y muestra la sintáctica de la producción legislativa: reglas tanto operativas como de producción normativa que regulan la actividad legislativa

y hacen ver que cada acción legislativa debe ser entendida como una función prevista, sancionada y codificada con antelación.

B. SUBSISTEMA SEMÁNTICO DE GENERACIÓN DE INFORMACIÓN HACIA AFUERA Y DETERMINACIÓN Y REPLANTEAMIENTO DEL SISTEMA LEGISLATIVO DESDE SU ENTORNO

Se ha dicho en el apartado anterior que todas las acciones del legislativo han de entenderse como funciones; es decir como presupuestos de acción reglamentados, tanto la organización y funcionamientos internos como la producción normativa, en cada uno de los trámites legislativos, están normados; son pues funciones que detonan otras funciones en una cadena y secuencia en las que unas emplazan y detonan a las otras. Pero el hecho de que exista un código de funcionamiento y de producción normativa, no significa que sea suficiente para normar la información que la actividad legislativa genera.

En efecto, un estudio previo sobre el SIMIL realizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República reporta que “sobre la información jurídico-legislativa, en los últimos años se han realizado importantes esfuerzos de algunas instituciones para sistematizarla. Dentro de ellas, cabe destacar la Compilación y Sistemas de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (CST-SCJN); Sistema de Información Legislativa (SIL), Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional (CCOJN) y el Diario Oficial de la Federación (DOF) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); los Centro de Documentación y Análisis (CDA), Archivos y Compilación de leyes (ACL) y de igual forma, los sistemas de información de la Cámara de Diputados y de Senadores. En el terreno académico, destaca la Unidad de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto

de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (UDLJ-IIL-UNAM) y de otras universidades públicas y privadas." (Hernández Muñóz, 2009, p. 5).

Empero, "del análisis de los diversos sistemas de información puede observarse que los esfuerzos en este terreno son considerables, pero con ellos se desprenden los siguientes problemas:

1. Esfuerzos aislados
2. Duplicidad en el objeto de su actividad
3. Ausencia de información de la fuente
4. Presentación de la información con distintos criterios de diseño
5. Extracción irregular de la información
6. Plataforma tecnológica disímbola

Lo que representa un serio problema ya que el objetivo debe ser explorar productos con valor agregado a partir de la información que genere cada entidad, como puede ser información estadística, estudios, base de datos, etc." (Hernández Muñoz, 2009, p. 17).

Esto significa que el poder legislativo, a pesar de que tiene organizado y codificado su sistema sintáctico interno de la producción normativa, carece de un código que regule la generación de información que funcione como un verdadero sistema semántico de generación de Información hacia afuera y determinación y replanteamiento del sistema legislativo desde su entorno. Por esa razón se generan los problemas enunciados de 1 a 6.

Al respecto, el propio SIMIL, a través de su codificación interna, busca --para decirlo con U. Eco-- abatir "el problema de cómo transmitir sus señales (diferencias/información) con el máximo de economía, sin generar ambigüedad y neutralizando los ruidos del canal o los errores de transmisión" (Eco, U. 1995, p. 299).

Y es que la información es una consecuencia lógica de la sofisticación del código clasificador de los trámites legislativos. En efecto, según Niklas Luhumann "una información se da siempre y cuándo un acontecimiento selectivo (externo o interno) pueda accionar selectivamente en el sistema, es decir, cuándo pueda seleccionar estados de sistema. Ello presupone la capacidad de orientarse por diferencias (en forma simultánea o consecutiva) que parece estar atada a su vez a un *modus* operativo autorreferencial del sistema. <<Un poco de información>>, dice Bateson, <<se puede definir como la diferencia que hace una diferencia>>. Ello significa que las diferencias empiezan a accionar como tales cuando y <<cuanto>> pueden ser tratadas como información en los sistemas autorrefereciales."[2] (Luhmann, N, 1998, p. 61).

Desde esta perspectiva, la codificación interna del SIMIL viene a constituir un subsistema autorreferencial del sistema abierto de la producción normativa pues permite generar diferencias entre los diversos trámites legislativos y ordenar y sistematizar, como información, las funciones inherentes al despacho de cada trámite según el proceso legislativo ordinario. Paradójicamente la autorreferencialidad del código clasificador del SIMIL viene impuesta "desde afuera", es decir desde el clamor de una sociedad que viene exigiendo más y

mejor información del poder legislativo, información que no puede ser generada con orden sin un código clasificador de esta naturaleza.

La paradoja informativa consiste en que toda información es demandada por un entorno al sistema que lo genera, pero al intentar cubrir la demanda informativa, el sistema de producción normativa ha sido puesto en la necesidad de construir un código clasificador autorreferencial. Empero, este nuevo código de organización de la información, que se sobrepone al código anterior sobre la producción normativa y el funcionamiento del poder legislativo es un *interpretante* (entendido como un signo de un signo anterior: tal y como es la relación sustitutiva de la tarjeta de debito respecto al signo anterior que es el dinero, que también es un signo anterior) del código anterior que genera una semiósis del sistema y lo rediseña en términos de información, mismo que al tiempo que dota, *ad intra*, de un mayor orden al sistema de producción normativa, genera, *ad extra*, una precisión y exactitud en la creación y seguimiento de la información sobre la producción normativa misma. Un subsistema autorreferencial *sui generis* que configura una función de espejo hacia fuera del sistema, es decir, hacia el entorno.

Ello especifica una característica de capital importancia del sistema de producción normativa, a saber: su sensibilidad al entorno y determina de manera crucial el tipo de sistema al que pertenece el sistema legislativo. Este cruce entre semiótica y teoría de sistemas abre un derrotero específico a la investigación sobre la caracterización del sistema legislativo y sus efectos concretos sobre la realidad de todos los días de la producción normativa, pues “sólo al contacto con el entorno, el sistema abierto puede determinar, afianzar y poner a examen su propia constitución funcional *ad intra*; es decir que, en el límite sistémico con el entorno el

sistema abierto adquiere identidad y consistencia" (López Flores, R. y F. E. Rivas Prats, 2009, p. 24).

> Mediante los límites, los sistemas pueden abrirse o cerrarse, en la medida que separan las interdependencias internas de las interdependencias entre sistema y entorno, y en la medida en que se relacionan mutuamente. Los límites son, en este sentido, adquisiciones evolutivas por excelencia. Todos los desarrollos superiores de los sistemas y, sobre todo, los desarrollos de los sistemas con una autorreferencialidad interna cerrada, presuponen límites. (Luhmann, N. 1998 p. 51).

Aplicada a esta disertación semiótica del sistema legislativo, los pasajes antes citados permiten ubicar que el sistema legislativo es un sistema abierto en la medida en que no se refiere a sí mismo ni deposita sobre sí mismo su legitimidad sino que, por el contrario, en la medida en que su principal función está asociada con el "enlace formal entre los órganos del Estado con la comunidad civil, se estima que su actividad debe proyectarse en la sociedad a efecto de que ésta se forme una opinión de sus representantes y de las opciones políticas que sustentan."(Mora-Donatto, 2006. p.80).

A pesar de que el sistema legislativo es un sistema abierto, el SIMIL constituye un subsistema de una autoreferencialidad interna cerrada, con función de espejo hacia afuera del sistema general, capaz de producir mensajes (información) hacia el entorno.

C. SUBSISTEMA PRAGMÁTICO AUTOREFERIDO DE REGULACIÓN/CALIDAD Y DE REPRODUCCIÓN INTERNA Y REPLANTEAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA

Se dice que “la investigación semiótica no se parece a la navegación; en la que la estela del barco desaparece tan pronto como ha pasado la nave, sino a las exploraciones por tierra, en las que las huellas de los vehículos y de los pasos, por los senderos trazados para atravesar un bosque, intervienen para modificar el propio paisaje y desde ese momento forman parte integrante de él, como variaciones ecológicas.” (U. Eco. 1976, p. 53).

De esta suerte, el SIMIL aparece como un sendero trazado para cruzar, valga la imagen, el bosque de la producción normativa y ciertamente al cruzarlo de-codifica y reordena la funciones de organización y de producción normativa asociadas al proceso legislativo ordinario como información segmentada e inconfundible. He aquí una primer autorreferencia, que aparece como un proceso decodificador cuya función es generar información y tenerla lista para su proyección hacia afuera del sistema, a la bonanza de su seguimiento interno. Ahora bien, ¿cómo puede replantear este proceso decodificador las condiciones de funcionamiento del código de funcionamiento previo? o, para decirlo de otra manera, ¿puede la mera información transformar o bien replantear los procedimientos parlamentarios asociados a la producción normativa y la producción normativa misma?

Mi respuesta es positiva y, en un primer esbozo, se dirige a tres rutas: hacia la calidad de la producción normativa, hacia la constitución de una agenda legislativa de carácter social y prospectivo de los grandes temas nacionales y hacia el replanteamiento de las tácticas y prácticas parlamentarias en uso.

C.1 HACIA LA CALIDAD DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA (CARACTERIZACIÓN Y PROPUESTA)

Es deseable y en consecuencia comprensible que, en algún momento, se ha afirmado que el SIMIL "ofrecerá un nivel de certidumbre acerca de la situación y vigencia de los ordenamientos legales que hayan sido aprobados por las diversas instancias con competencia jurisdiccional en el país. Frente a los ejemplos comparados, el caso mexicano muestra que se requiere de una mayor interacción y coordinación interinstitucional, así como del desarrollo de secciones específicas acerca del trabajo legislativo y los procesos de formulación, dictaminación, difusión y vinculación de las leyes entre los Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, sin dejar fuera mecanismos virtuales de rendición de cuentas y participación ciudadana." (Alarcón Olguín, 2009, p. 41).

Y es que una mayor certidumbre acerca de la situación y vigencia de los ordenamientos legales aprobados en el país; una mayor interacción y coordinación interinstitucional entre el poder legislativo federal y las legislaturas estatales; un replanteamiento del trabajo legislativo y los procesos de formulación, dictaminación, difusión y vinculación de las leyes entre los Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno; y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana, acrecentarían por mucho la calidad de la producción normativa.

Ahora bien al "mostrar el trabajo de los poderes legislativos en México integralmente en un solo sitio; concentrar la información que surge en las Legislaturas locales; adicionar la información inherente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Ejecutivo con relación al marco jurídico vigente;

certificar oportunidad y agilidad en la presentación de la información; garantizar el derecho constitucional a la información pública; proporcionar vinculación de los asuntos y trámites legislativos y permitir conocer su estatus; extraer los aspectos más relevantes de las sesiones de los Congresos y ofrecer al público en general una alternativa para conocer tanto el trabajo legislativo como el compendio de reformas constitucionales y legales vigentes" (Rodríguez Carvajal, 2009, p. 34), el SIMIL conecta la relación que existe entre información en red con base en una misma codificación y criterio y una adecuada interacción y coordinación interinstitucional entre el poder legislativo federal y las legislaturas estatales, por una parte y por la otra del poder legislativo con los otros Poderes de la Unión, un ejercicio capaz de mostrar significados (reportes/información) de eficacia, eficiencia, rendimiento, etc.

Mas existe también existe una conexión entre información de calidad con la calidad del diseño y elaboración de los trámites legislativos, pues en la medida en que el sistema legislativo se abra a su entorno la necesidad de revalorar y mejorar la técnica legislativa con base en la cual se crean y modifican las leyes abrirá paso a "la construcción de normas que definan *the one best way*, es decir, una manera única de construir los diversos instrumentos legislativos, que permita *normar*, *formalizar y regular*, un "saber hacer", uniforme y "uniformizante" de los diversos elementos de la producción legislativa (trámites legislativos); para ello, de acuerdo con la naturaleza de cada instrumento, es menester revisar la normatividad de los instrumentos de producción normativa del Congreso" (Rivas Prats, 2008, p. 31), para en un segundo momento, revisar, valorar y mejorar la manera de redactar iniciativas, proposiciones y dictámenes.

En otro momento se ha señalado que "la técnica legislativa es un conjunto de disciplinas provenientes de las Ciencias Sociales, de la filosofía del lenguaje, de la lógica y de la doctrina y práctica jurídicas que busca ordenar el contenido de la ley; armonizar y sincronizar las leyes aprobadas con el sistema jurídico existente; resguardar el principio de supremacía constitucional en el diseño y planeación de la ley e instrumentar y prever los costos y beneficios de los proyectos de ley en el corto, mediano y largo plazo." (Rivas Prats, 2003, p.178). Así pues el SIMIL en sí mismo, constituye un replanteamiento de las normas procesales de producción legislativa, operacionalizado a través de una técnica legislativa regulada, normada y formalizada, que de manera lógica elevaría la calidad normativa de la actividad del poder legislativo e incidiría positivamente sobre su propia productividad.

C.2 HACIA LA CONSTITUCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA DE CARÁCTER SOCIAL Y PROSPECTIVO DE LOS GRANDES TEMAS NACIONALES (CARACTERIZACIÓN Y PROPUESTA)

Ahora bien, otro "gran elemento que permitiría la aplicación de la productividad en la organización y funcionamiento del Congreso es la creación de una suerte de dirección de control y planeación legislativa que certifique el ya referido *the one best way* de los instrumentos de producción normativa y que permita la presentación y consenso de la **agenda legislativa** de acuerdo con una planeación prospectiva de los grandes temas nacionales." (Rivas Prats, 2008. p. 31).

Y es que para poseer un legislativo fuerte, capaz de contar con procedimientos adecuados a la organización y funcionamiento interno que permitan la sensibilidad procesal al entorno, al tiempo de una adecuada construcción del consenso entre las fuerzas políticas representadas en el poder legislativo, es menester legislar en

materia de agenda del año legislativo con carácter social, prospectivo e institucional.

"Sensibilidad procesal al entorno" significa contar con una mayor y mejor coordinación con el ciudadano y la sociedad a través de la demanda ciudadana, ¿cómo puede ser posible esto? Imaginemos por un momento una función que al día de hoy no existe en las instituciones del poder público, se trata de la realización de una encuesta nacional de prioridades nacionales, a través de la cual se detectaran las diez demandas más sentidas por la población, un documento público y abierto que informara sobre lo que la población considera necesario y en algunas ocasiones urgente de ser resuelto en la agenda nacional. Esto permitiría a la institución legisferante mexicana contar con estudios prospectivos de los temas de referencia y prever las acciones necesarias que desde el legislativo deban ser emprendidas para la resolución de la problemática planteada en el largo plazo.

Por su parte la expresión "adecuada construcción del consenso" significa construir los procedimientos necesarios al interior de los órganos de gobierno del poder legislativo mexicano que así corresponda, con miras a favorecer la construcción de un acuerdo político que converja, consense y determine una Agenda Legislativa Social y Prospectiva del órgano legislativo.

Ahora bien, asumimos desde este inicial planteamiento que el consenso debe ser el producto y la consecuencia del análisis de las propuestas que cada grupo parlamentario genere entorno a la agenda legislativa. En este sentido los institutos y centros de investigación legislativa pueden cobrar relevancia en el análisis y graduación de los acercamientos entre grupos parlamentarios. Se trata de la elaboración de un documento técnico de ubicación de acercamientos que permita

la puesta a discusión y eventual deliberación sobre la agenda legislativa del órgano legislativo correspondiente. De esta manera al ser construida sobre la base de una discusión de todas y cada una de las fuerzas políticas representadas en su seno y de esta manera incorporar el factor real de naturaleza política el poder legislativo contaría con un consenso institucional sobre la agenda de los grupos parlamentarios y de la sociedad y un soporte prospectivo de las acciones asociadas a cada tema.

Cabe recordar que, al día de hoy, no hay acuerdo para integrar una Agenda Legislativa “de unidad” previo al inicio de los períodos ordinarios y que ello genera que cada grupo parlamentario proponga temas diferentes en la asignación de prioridades, saturando de iniciativas las comisiones dictaminadoras. Por lo que, al final del día, el acuerdo político que resuelve los dictámenes se da, en todo caso, en los espacios procesales posteriores a la presentación en el pleno de los trámites legislativos o bien en los pasillos y sin ningún espacio procesal adecuado.

De trabajar con este sistema, las mismas comisiones seguirían el compromiso de dictaminar, con una mayor prioridad, las iniciativas presentadas cuya temática coincidiera con los temas de la agenda institucional. Así, al establecer un acuerdo previo a la confección de iniciativas se liberaría, de forma prospectiva, la restricción del cuello de botella de la llamada “congeladora”, como se llama informalmente a la parálisis legislativa que, de otra forma, sería el destino manifiesto para cada una de éstas pero, al mismo tiempo, esta acción reportaría una utilidad retrospectiva en el sentido de que comenzaría a liberar el trabajo rezagado de dictaminación en cada uno de los temas de la Agenda Institucional y esto sería válido, por sistema, para la totalidad de las comisiones y la totalidad de los poderes legislativos que así lo implementaran, dotando así al poder legislativo

mexicano, de las condiciones procesales para ejecutar un trabajo legislativo previsible, planificado y con alta responsabilidad social, que permitiría hacer realidad la visión institucional de largo plazo, previamente acordada..

Constituir una agenda legislativa institucional de carácter prospectivo, que busque fijar prioridades al inicio de cada Legislatura que se definan como necesarias para avanzar en la construcción del México futuro y en beneficio de TODOS los mexicanos y que haga las veces de horizonte a partir del cual se fijen las prioridades por período legislativo se podría llevar a cabo en los tiempos de receso y a partir de la discusión y consenso en cada poder legislativo que implementara en su seno el sistema planificado de organización y funcionamiento. Este sistema puede ser complementado con acciones prospectivas que fortalezcan la labor de las comisiones como la eventual presentación a los órganos de gobierno correspondientes del Plan de Trabajo para el Período Próximo Ordinario que incluiría la consecuente asignación de prioridades para el período con respecto al Plan General de la comisión por legislatura.

Con las acciones de “Sensibilidad procesal al entorno” y la “adecuada construcción del consenso” se logra un equilibrio funcional ad *intra vs ad extra* de la función legislativa y se reproduce la estructura funcional del sistema abierto que permite, por una parte, implementar la demanda ciudadana como un insumo para la construcción de la agenda legislativa y, por otra parte, fijar metas institucionales al interior del poder legislativo mexicano de mediano y corto plazos y el control respectivo de dichos objetivos, que puede ir acompañado con la presentación de un informe tanto del período terminado, como, cuando sea el caso, del trabajo de la legislatura que corresponda.

Esto se acerca al planteamiento de G. Sartori cuando afirma que “el parlamento se transforma cada vez más, inevitablemente, en un órgano bifronte que debe ser muy diestro en una posición de equilibrio nada fácil. Los parlamentos deben representar siempre a los representados, de acuerdo; pero también deben representar siempre y tutelar las exigencias del Estado. Se deben identificar con los gobernados, de acuerdo; pero se deben identificar también con las necesidades del gobierno. Se convierten, así, en el portavoz del país ante el Estado; pero después deben dar media vuelta y funcionar como portavoz del Estado ante el país. En esencia ha sucedido lo siguiente: una vez que se ha echado el puente entre gobernantes y gobernados, los parlamentos lo han atravesado completamente, moviéndose desde una situación inicial de asambleas de representantes acreditados ante el soberano, a la situación de órgano interno del Estado.” (Sartori, 2007, p. 217).

C.3 HACIA EL REPLANTEAMIENTO DE LAS TÁCTICAS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS EN USO (CARACTERIZACIÓN Y PROPUESTA)

Asumimos que el replanteamiento funcional del poder legislativo operado desde el proceso decodificador de las condiciones de funcionamiento del poder legislativo y generador de información también está en condiciones de transformar, o bien replantear, los procedimientos parlamentarios asociados a las tácticas y prácticas parlamentarias.

Y es que, a decir del Dr. Arturo Garita en su conferencia magistral intitulada <<La Práctica Parlamentaria>> “el Poder Legislativo en México desarrolla una gran cantidad de actividades con base en la costumbre o en la práctica parlamentaria y

respaldándose en los precedentes, lo que hace que continuamente éstas lleguen a convertirse en normas y pasen a formar parte de su marco legal. En este sentido, se entiende por práctica parlamentaria a la repetición de actos de una misma especie. El vocablo compuesto se refiere a las prácticas y usos comunes en el ámbito parlamentario que son realizadas por sus integrantes. En el desarrollo de las funciones parlamentarias las costumbres o prácticas constituyen formas repetitivas y de actuación generalizada para atender determinados asuntos que a través del tiempo adquieren carácter formal y pueden incluso llegar a convertirse en ley." (Garita, A, 2009, p. 7).

La utilidad de la práctica parlamentaria es central toda vez que "ha cubierto a plenitud cualquier falla u omisión de la norma y ha permitido el funcionamiento institucional. En este sentido, la pretensión es mostrar cómo dicha práctica propone una gran cantidad de soluciones a situaciones no previstas por la norma o en la que ésta ha sido rebasada por la realidad, lo cual es sido posible debido al acuerdo de los integrantes de un órgano plural y deliberante como lo es el Congreso. En consecuencia, podemos afirmar que muchas veces el éxito y la eficiencia de una institución, más que las directrices generales que la orienta, depende del acierto de su estructura mecánica." (Garita, A, 2009 p. 7 y p. 9).

Por lo que toca concretamente al Senado de la República la práctica parlamentaria cubre y da estabilidad a los siguientes apartados:

I. Elección de Mesa Directiva
II. Presentación y desahogo de proposiciones que no implican proyecto de ley o Decreto
III. Desahogo de propuestas de modificaciones a Dictámenes a Discusión

IV. Emisión de Excitativas y Justificación de Comisiones para retrasar un Dictamen
V. Cambios en la Prelación de los asuntos del Orden del día
VI Cómputo de Firmas en los Dictámenes de Comisiones
VII. Tiempos para el uso de la Tribuna
VIII. Sesiones Secretas
IX. Facultad interpretativa de las Disposiciones Relativas al Funcionamiento del Senado.

Ahora bien, si la práctica parlamentaria, por una parte, "garantiza el funcionamiento de las Cámaras, las cuales como órganos constituidos en forma plural y diversa requieren mecanismos de conducción ágil que, muchas veces, no les permiten los diseños legales." (Garita, A, 2009, p. 7 y p. 24); por otra parte, "permite adoptar decisiones y acuerdos relativos a su régimen interno, distribución de cargos, rotación, integración, mecánicas de trabajo, organización de eventos, entre otros, en forma flexible y con una dinámica de actuación basados y respaldados por el marco jurídico vigente aplicable en forma complementaria o supletoria" (Garita, A, 2009, p. 7) y finalmente "ha permitido dar solución viable, adecuada y legal a diversas problemáticas que, aunque establecidas en ley o reglamento, ya no son coincidentes en la realidad jurídica, política o social del país" (Garita, A, 2009, p. 7), vemos en qué medida la práctica parlamentaria es dinámica y día a día transforma el marco jurídico y es transformada por éste, razón por la que podríamos decir que existe una interacción entre práctica y normatividad parlamentaria.

En este contexto queda claro en qué medida "las nuevas tecnologías pueden contribuir a que el parlamento sea un órgano mucho más cercano al cumplimiento de sus funciones y dicha transformación puede convertirlo en un suministrador de

información de primer nivel. Desde esta perspectiva, los congresos pueden recuperar buena parte del protagonismo político perdido y, desde luego, modificar los tradicionales, cauces de expresión y comunicación política" (Mora-Donatto, 2009. p. 6), a partir del SIMIL.

ALGUNAS CONCLUSIONES DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Conectar una semiótica de la actividad legislativa (criterios de producción/reproducción interna) con la visualización de la institución legisferante desde la teoría de los sistemas para determinar el impacto de un rediseño de procedimientos internos de producción normativa hacia fuera, es decir, en el entorno, es una relación poco usual. En todo caso, semiótica y teoría de sistemas son dos enfoques que, para hablar en imágenes, se puede decir que *son como* visores o catalejos que permiten observar la institución legisferante con dos ópticas diferentes, cuya única utilidad práctica es plantear y replantear criterios de organización y funcionamiento para el mejoramiento continúo de la institución legisferante mexicana. En este sentido, enunciaré en lo que sigue algunas conclusiones generales y en un segundo momento el impacto de éstas sobre el entorno.

La primera conclusión que se deriva de la presente investigación es que la perspectiva semiótica es útil en tres niveles diferentes. **El primer nivel** de utilidad se refiere a la determinación, descripción y explicación de la función que tiene el subsistema sintáctico interno de la producción normativa, que se compone del corpus de reglas referentes, tanto a la organización y funcionamiento legislativos como a los criterios de producción legislativa.

El segundo nivel de utilidad se refiere a la determinación, descripción y explicación de la función que tiene el Subsistema Semántico de Generación de Información hacia afuera y determinación y replanteamiento del sistema legislativo desde su entorno, que asume al SIMIL como una nueva codificación del primer nivel desde y a partir de la información; este nivel conecta con la teoría de sistemas de Luhmann en la medida en que permite detectar que el origen y destino de la información viene del entorno (transparencia de la información), es decir como parte de una demanda ciudadana y muestra que, para dar respuesta a esta demanda, el Poder Legislativo Mexicano (sistema legislativo) requiere de la reordenamiento de las funciones aglutinadas por el subsistema sintáctico interno de la producción normativa y la transformación de éstas en información, dicho reordenamiento es el SIMIL.

En cuanto al **tercer nivel** de utilidad está relacionado con la determinación, descripción y explicación de la función que tiene el Sistema pragmático autoreferido de regulación/calidad y de reproducción interna y replanteamiento de la producción normativa en el cual se plantean aspectos de calidad del sistema de producción normativa con base en los criterios de generación y clasificación de información; los criterios para la generación de una agenda legislativa de carácter social y prospectivo de los grandes temas nacionales y el replanteamiento de las tácticas y prácticas parlamentarias en uso por parte del sistema legislativo.

En el cuadro A. 4 se grafican los niveles de utilidad referidos con su consecuente tipología semiótica.

Cuadro A. 4 matriz de los niveles de utilidad con su consecuente tipología semiótica	
Niveles de Utilidad	**Tipología Semiótica**
Subsistema sintáctico interno de la producción normativa	Semiótica de la Significación
Subsistema Semántico de Generación de Información	Semiótica de la Comunicación
Subsistema pragmático autoreferido de regulación/calidad y de reproducción interna y replanteamiento de la producción normativa	

La segunda conclusión que se deriva de la presente investigación está centrada en la teoría de los sistemas y está vinculada con la determinación de la fortaleza o debilidad del sistema abierto que el mismo sistema legislativo es. Quedó claro líneas arriba que el sistema legislativo es un sistema vinculado con su entorno; en consecuencia, desde la teoría de los sistemas, llamaríamos "sistema abierto" al sistema legislativo. Empero este sistema abierto mientras está muy fortalecido en cuanto a su semiótica de la significación (sistema de producción interna) muestra diversas áreas de oportunidad en cuanto a su semiótica de la comunicación (generación de información, contacto con el entorno y criterios de calidad). Ello significa que el SIMIL viene a subsanar y fortalecer algunos elementos de la semiótica de la comunicación del sistema legislativo rediseñando y mejorando sus condiciones de interacción con el entorno. Desde el SIMIL el sistema legislativo se complementa, desde el entorno, con un subsistema de generación de información que permitirá transformar y decodificar su organización interna para presentarla

como información y mejorar en cuanto a la calidad de la producción normativa misma.

Esto apunta cada vez más al fortalecimiento de la comunicación del sistema legislativo con el entorno; el término "comunicación" no es del todo inadecuado pues hace referencia a la acción de pensar mecanismos para *comunicar, conectar, enlazar* dos puntos distantes, en este caso la organización y funcionamiento internos con el entorno al cual se debe el poder legislativo (demanda ciudadana/percepción ciudadana). Ello abre una veta de investigación sobre el Congreso desde el punto de vista de su comunicación, misma que describiremos a continuación como consecuencias sistémicas de la visión sistémica antes planteada.

PRIMER CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO: POSICIONAMIENTO EN ARENAS Y TERRITORIOS

La comunicación política forma parte de la voluntad institucional de comunicarse con el ciudadano; en consecuencia tiende, con mucha asiduidad, a ser el instrumento de la clase política al interior de un sistema democrático y, en esa misma medida, a pertenecer a los instrumentos con los que una institución está en condiciones de comunicarse, y se comunica, con el ciudadano.

De hecho, "en las actuales democracias, se llama Comunicación Política Gubernamental al conjunto de recursos técnicos y humanos organizados y destinados a realizar funciones informativas y periodísticas, capaces de contribuir a una correcta transparencia y publicidad en la ejecución de la política pública o decisión legislativa. Sus niveles de importancia, desarrollo y competencias, se

corresponden con los de distribución y **división** de poder dentro de la infraestructura técnico-burocrática y periodística encargada de materializar las respectivas políticas informativas y el correcto diálogo y entendimiento entre poder público y los ciudadanos." (Izurieta, 2003, p. 136).

> Hoy en día, los escenarios y procesos políticos son cada vez más complejos, existen problemas, políticos, sociales y económicos, que requieren de instituciones políticas más eficaces para abordarlos y establecer soluciones. En consecuencia, los regímenes con democracias tanto incipientes como consolidadas, se enfrentan a un común denominador: "la ingobernabilidad", que se produce entre otras cosas en la ineficiencia, entendida como <<la disminución de la capacidad de políticos y burócratas para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de *coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado*>> (Schmitter, 1988, el destacado no pertenece al original). (Izurieta, 2003, p. 133).

Por ello, "las instituciones no sólo deben ser eficientes, sino que deben procurar ser participativas y transparentes, donde la reflexión, cooperación, se conviertan en el vínculo que los une con la sociedad civil." (Izurieta, 2003, p. 134).

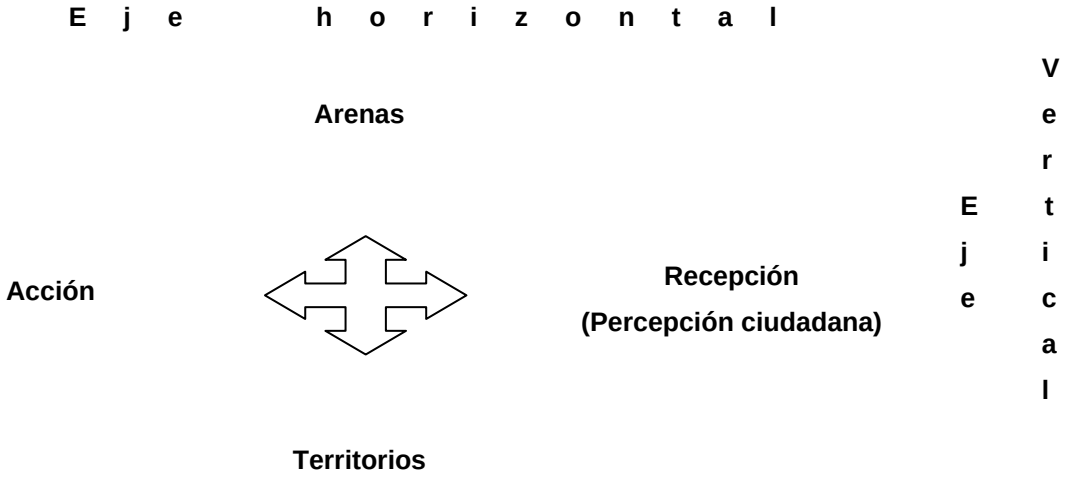
> El tema de comunicación política desde los poderes de la República adquiere en la actualidad una significación importante, por cuanto la solución a los problemas de hoy debe darse por medio de: el respeto a la representación popular y a las diferentes fuerzas que la conforman; el debate permanente, transparente y la rendición de cuentas. Es decir que los poderes deben contar con información veraz, adecuada y oportuna para que los problemas se discutan y resuelvan. Asimismo, los ciudadanos deben contar con información transparente y accesible que les permita participar proactivamente en las estructuras formales y dentro de las instancias democráticas. (Izurieta, 2003, p. 134).

Por todo lo anterior, en el mundo de la comunicación política se ha construido una "cartografía teórica y empírica que consiste en imaginar dos ejes bipolares: un primer **eje horizontal**, que va de la acción a la recepción y un segundo **eje**

vertical que va de las arenas a los territorios (Goselin, 1998, p. 9) parece que esta cartografía de la comunicación política ofrece los presupuestos de la construcción de un plan de comunicación institucional, de acuerdo con la figura 4.1 creada por A. Gosselin (Goselin, 1998, p. 9), que se muestra a continuación:

Figura 4.1.

Los cuatro polos de la comunicación política



Dado que el modelo de Gosselin se refiere a la voluntad política de comunicarse con el ciudadano, es útil en función de que permite establecer un plano cartesiano de la comunicación política y, en esa misma medida posibilita a la institución, asimismo, establecer con claridad cuál es su centro y cuál su periferia; cuál es su sistema de reglas que le permite definir su objetivo central y diversificar su plan de acciones concretas y definir cuál es su entorno sobre el cual no puede tener el control.

Asimismo, el modelo es interesante toda vez que muestra que la acción política no es perceptible para el ciudadano sino a partir de las arenas y territorios en que ésta se despliegue; en donde el **territorio** se determina por la **escala local**, regional, nacional, o internacional tanto para la coyuntura como para la acción política, propia de los estados, los partidos, los grupos de presión, los sindicatos, los movimientos sociales y las empresas (Goselin, 1998, p. 10); mientras que las **arenas** "están constituidas por el conjunto de los dispositivos, las fórmulas, los marcos, las reglas y las estrategias que definen las **situaciones de interacción** en las que pueden confrontarse, difundirse públicamente y evaluarse los discursos de los actores políticos." (Goselin, 1998, p. 10).

> Es importante señalar en este punto que el término <<**territorio**>> al interior de esta representación de lo público, "depende de **factores de organización**, estructurales, contextuales y de acontecimiento que definen las fronteras de las restricciones y las oportunidades de los actores de la comunicación política, particularmente en el nivel del **accionar teleológico**, mientras que las **arenas** son el terreno de las actividades políticas que tienden al accionar comunicacional. Los debates televisados, los tribunales de justicia y los procesos político mediáticos, los programas políticos de la televisión, el periodismo de opinión, la prensa comercial de masas y las relaciones públicas generalizada, las conferencias de prensa, las ceremonias políticas televisadas son otras tantas arenas en las que puede hallar su expresión la comunicación política." (Goselin, 1998, p. 10).

De esta suerte, la semiótica de la producción normativa (trámites legislativos) se basa en criterios de funcionamiento "hacia adentro", pero no necesariamente resultaba comprensible para el ciudadano la labor del legislativo desde esta base; por lo que resultaba desconectada con las arenas de interacción del poder legislativo con su entorno, entendiendo éste referido tanto a la ciudadanía como a la opinión pública y los medios.

SEGUNDA CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO:
LA IMAGEN DEL PODER LEGISLATIVO EN CÓDIGO ORGANIZACIONAL

En el tratamiento de la comunicación organizacional existen planteamientos útiles al estudio y, sobre todo, a la construcción de estrategias de tratamiento de la imagen institucional. Este enfoque comunicativo es compatible con nuestro estudio toda vez que plantea una importante dependencia de la imagen institucional a los criterios de organización y funcionamiento internos. Ello significa que la imagen, para este enfoque, es vista no cómo un *careta* distorsionada y exterior de los procedimientos internos sino como el reflejo, a ser posible exacto, de los mismos.

Se crea entonces la teoría espejo de la imagen, según la cual “más allá de las enormes expectativas que crea el desarrollo de la televisión y la propagación de consultores de imágenes, la imagen y la realidad van más juntas de lo que muchos desearían o temen.” (Izurieta, 2003, p. 242). Desde este enfoque de la comunicación al interior de las organizaciones se asume que “cuando se expresa que hay un problema de imagen, se debe reflexionar seriamente si ciertamente hay un problema de imagen o hay algo en la realidad que estamos llamados a cambiar. La comunicación expresa problemas, mucho de esos problemas se dan en otras esferas del quehacer público.” (Izurieta, 2003 p. 242). En este sentido, el SIMIL viene a dar respuesta operativa y organizacional a la teoría espejo de la producción normativa pues justamente se inserta como una solución funcional que traduce funciones en información completa y perfecta hacia fuera.

TERCERA CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO:
COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL COMO COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

La comunicación institucional es un área de las instituciones cuya función básica es la de "enlazar" el trabajo institucional con las audiencias a quienes va dirigido ese trabajo y esa institución. De esta suerte, hay, pues, un cruce entre audiencias y objetivos institucionales (expresados en el caso del Poder Legislativo Mexicano en la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Reglamento).

Así pues, nos situamos ante una labor institucional compleja que, para tener éxito en su función precisa de un trabajo multidisciplinario y polifunción que le permita no solo "enlazar" sino al mismo tiempo influir en las audiencias clave a quienes va dirigido el mensaje institucional y, en función de ellos, generar los productos y estrategias que mejor les impacte.

Rápidamente se cae en la cuenta de que la comunicación institucional transforma el "trabajo institucional" en *mensaje* institucional. Y esta construcción lingüística hacia el "mensaje institucional" toma en cuenta tanto el resultado del trabajo institucional como las audiencias a quienes va dirigido ese mismo trabajo.

Así pues, desde el SIMIL, el mensaje institucional aparece como una representación del trabajo institucional cada vez más afinado y estable. Esto significa que el SIMIL puede potenciar cualquier estrategia de imagen y fortalecimiento del poder legislativo mexicano.

CUARTA CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO:

IMAGEN Y LEGITIMIDAD

La ciencia política ha definido la legitimidad como una evaluación ciudadana de los actos gubernamentales e institucionales bajo el concepto y los criterios de lo que se asume como justo, siendo esta percepción la causa principal de aquélla.

Así, mientras la legalidad es propia del ámbito del objeto, pues refiere al examen, evaluación y control de los procesos a partir de los cuales las leyes son vigentes, la legitimidad pertenece al ámbito del sujeto. Por ello "Philippe Schwebig ha observado que lo que debería ser la resultante deseada de las percepciones adquiere una finalidad propia y, por tanto, se transforma en un solo instrumento para ubicar a la organización." (Izurieta, 2003, p. 242).

Hablamos entonces del mensaje institucional visto como un signo y, como tal, susceptible de someterse a cualquier consideración semiótica. Así, la construcción de mensajes clave puede preverse a partir de consideraciones semióticas útiles para argumentar y convencer a las audiencias a quienes va dirigido dicho mensaje. Vemos con claridad que, para avanzar del "enlazar" al ámbito del "convencer" es útil emplear consideraciones semióticas en el plano de la construcción del mensaje.

Perseverando sobre la analogía de la construcción diremos que las funciones del poder legislativo (**trámites**) son como los ladrillos del mensaje institucional, la semiótica como una arquitectura que prevé una réplica en términos de información de las funciones previamente enunciadas: se trata de información completa y perfecta que se conectan con el entorno (ciudadanos, demandas, etc.) que

resuelven el “para qué” de la construcción y, en este contexto, el contraste entre las audiencias clave y trabajo institucional serían como el contraste que existe entre la información básica de la que parte el proyecto arquitectónico y la estructura propiamente terminada. Una labor tan compleja como estratégica al interior de las instituciones en general y del poder legislativo mexicano en particular.

Ya en líneas anteriores se sugiere la concepción del mensaje institucional como un signo. Recordemos de manera rápida que el signo, según Saussure, se compone de dos elementos fundamentales: el significante (la parte material, físicamente determinada) y el significado (la parte inmaterial y abstracta asociada al significante). Así pues, la presentación de un significante estimula, evoca y, en esa medida, determina su correspondiente significado. Y esta relación entre significado y significante es asumida por Saussure como la significación del signo. El gran reto consiste en proyectar los significantes en la organización y funcionamiento interno del Senado a fin de lograr el significado o percepción deseada. De ahí la obligada conexión entre la comunicación institucional y la comunicación organizacional si es que se quiere distinguir una de otra.

Por ello la estrategia de construcción de legitimidad debe ajustarse a un objetivo principal, poseer un centro a partir del cual articular una suma de acciones colaterales a la manera de una ruta central y una ruta periférica.

QUINTA CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO:

DEFINIR EL PLAN DE COMUNICACIÓN DESDE EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Antes de pensar cómo y qué comunicar desde el Congreso, es recomendable atender los cuatro retos y limitaciones, reportadas por R. Izurieta, acerca de la comunicación desde el Congreso, a saber:

> En mi criterio --dice R. Izurieta-- existen cuatro razones importantes por las que el Congreso tiene mayores dificultades para comunicar su labor que el Ejecutivo. **Primero**, en el Ejecutivo existe claramente una figura principal. El Congreso, a pesar de tener autoridades, es un cuerpo colegiado. Esto lo vuelve más difícil y menos atractivo para los medios que están muy atraídos en cubrir personalidades. En la Presidencia, cuando no hay noticias, un periodista puede escribir notas de lo que pasa en los pasillos del Palacio, de con quién se reúne el Presidente o simplemente chismes del palacio. En el Congreso en cambio, cuando no hay noticias, los periodistas pueden concentrarse en la toma de un Diputado bostezando o en un pleito. Un **segundo** problema que afrontan los Congresos en lo que respecta a los medios, es que el Congreso se concentra mucho más en procesos que en resultados. Un proyecto de ley es un proceso muy largo y aun su resultado final. (la discusión definitiva del proyecto de ley luego de semanas o meses de discusión en las comisiones Legislativas) puede tomar días o semanas. Los procesos no interesan a los medios, ni al público. En la era moderna donde todo tiende a ser más rápido (las comunicaciones y el Internet sobre todo) y hasta mágico (el cine y la televisión) la gente demanda eso: resultados rápidos y hasta mágicos. El **tercer** problema consiste en el tiempo que se toma una ley en producir resultados. Los procesos legislativos son muy largos para u público impaciente. Un juicio político o una ley pueden demorar meses. Y un cambio constitucional puede demorar años. Además, el resultado práctico e inmediato, y el efecto del resultado de estos procesos, puede demorar otros meses o años. El **cuarto** problema se da en los procesos de fiscalización. Antes, muchos diputados creían que con promover juicios de fiscalización iban a concitar la atención del público y tener mejores posibilidades electorales futuras. Es cierto que concitan la atención. Pero cuando un político está solamente hablando de cosas negativas como corrupción, o malos manejos, la gente los asocia, de alguna manera, con esos mismos problemas. La gente quiere resultados, cosas positivas y concretas que mejoren sus vidas. De eso es lo que hablar. En definitiva hay que llamar la atención del público pero en cosas que el público quiera oír. El Congreso tiene una dinámica distinta de las relaciones públicas comparada con el Ejecutivo. Mientras que en general en el Ejecutivo casi nadie quiere hablar con los medios, en el Congreso, todos quieren hablar (Linsky, 1986, p.132), (Izurieta, 2003, p. 262).

Ahora bien, es menester reiterar que "no hay comunicación organizacional sin un plan de comunicación. Para que la comunicación organizacional exista y ser reconocida con pleno derecho como una actividad profesional, tiene que sustentarse en una base metodológica indiscutible. Para que la comunicación se considere un objetivo, es indispensable que la organización la entienda como una técnica capaz de apoyar una dinámica de desarrollo." (Libaert, 2006, p. 19).

> La construcción de un plan de comunicación suele iniciarse con el inventario del conjunto de parámetros que favorecen la imagen de la organización. (Libaert, 2006 p. 32).

Así pues, desde este enfoque, que implementa una jerga militar, "una imagen también se construye al seleccionar un abanico de soluciones en función de las estrategias y del posicionamiento del adversario, organizando las fuerzas y dirigiendo la acción. En ese sentido el plan de comunicación aparece también como un plan de ataque, un plan de batalla que debe mantenerse en secreto. El blanco es donde hay que impactar para conseguir el cambio, para romper el equilibrio que mantiene en su sitio elementos indeseables" (Libaert, 2006, p. 32).

De hecho, la práctica errónea que consiste en empezar por los medios antes de analizar los fines, en general se busca analizar las relaciones con los medios de comunicación o con determinado grupo de destinatarios **sólo después de presentarse un problema específico, sin haber situado previamente** el tema en una visión de conjunto en torno de un objetivo global." (Libaert, 2006, p. 32). En este sentido el SIMIL constituye justamente la estrategia contraria: un replanteamiento desde el interior del sistema legislativo para vincular funcionalmente al poder legislativo con su entorno a través de la información autogenerada por sí.

> Una vez descritos los elementos principales que constituyen una organización, explicaremos los conceptos de información y comunicación y sus elementos esenciales, con el propósito de ligarlos con el planteamiento anterior, referente a las organizaciones. (Fernández Collado, 1991, p. 15).

El plan de comunicación busca definir prioridades o propósitos para hacer coincidir acciones para la consecución de los propósitos mencionados. En ese sentido, algunos elementos que incluye el plan de comunicación son los siguientes:

- ✓ los interlocutores de la comunicación: emisor-receptor;
- ✓ los canales de transmisión: vector, circuito de difusión, etcétera;
- ✓ el mensaje: contenido, significante, significado;
- ✓ el contexto en el cual se inscribe esta comunicación: lugar, momento, objetivos, etcétera; (Fernández Collado, 1991, p. 15).

En este contexto, el plan de comunicación aparece como un documento fundacional de la organización, toda vez que otorga un sentido, un para qué definido y punto fijo al cual, eventualmente, poder regresar. Por ello, "la construcción de un plan de comunicación suele iniciarse con el inventario del conjunto de parámetros que favorecen la imagen de la empresa. A partir de ese momento la planificación se lleva a cabo mediante el análisis de la organización en el **contexto** de su **entorno**, ¿cuál es la evolución del aspecto económico y financiero?, ¿cuál es la situación de los competidores?, ¿cuál es la evolución del mercado? Asimismo, la empresa se pregunta cuáles son sus fortalezas y debilidades. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que presenta? Esta confrontación da lugar a un plan estratégico que debe presentar los objetivos y los medios de acción (Fernández Collado, 1999, p. 15).

Para el caso del Poder Legislativo, la configuración de un entorno puede consistir en el seguimiento de tres fuentes permanentes de información: 1. el registro de sondeos acerca de la confianza en las instituciones; 2. el registro pormenorizado de los registros de monitoreo de la labor legislativa y 3. Un seguimiento cotidiano

de notas periodísticas varias que reportan el desempeño e imagen de las Cámaras que componen el SIMIL.

En función de estos elementos, se busca definir las siguientes interrogantes:

● ¿Qué conviene hacer?
Amenazas y oportunidades del entorno = afuera
● ¿Qué puede hacer?
Fortalezas y debilidades de la organización = adentro
● ¿Qué se quiere hacer?
Valores y aspiraciones de los consensos sobre la dirección y rumbo
● ¿Qué vamos a hacer?
Estrategia y plan de acción (Fernández Collado, 1999, p. 15).

En lo relativo a este punto es de suponerse que "el inventario de la fortaleza y debilidad **internas**, conjugado con el análisis **externo**, debe ser objeto de la mayor atención" (Fernández Collado, 1999, p. 15), toda vez que se están definiendo las características esenciales de lo que se buscará proyectar como imagen institucional.

> La búsqueda de información es determinante. Después de haber conocido un retraso importante en este campo, en la actualidad numerosas empresas han comprendido la importancia del enfoque agresivo en cuanto a la información y los datos de inteligencia económica. (Fernández Collado, 1999, p. 15).

De esta suerte, el plan adopta todas las características de una estrategia y esto es así en la medida en que "una vez establecidos los objetivos se puede trabajar en la estrategia. Muchos hablan de estrategia, sobre todo en política, aunque pocos la entienden y utilizan en el sentido profesional de la palabra." (Izurieta, 2003, p. 229).

SEXTA CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO:

FUNCIONES DE ENTRADA E INFORMACIÓN COMO SALIDAS DEL SISTEMA LEGISLATIVO

En cuanto a los contenidos concretos del SIMIL a continuación se presenta una matriz de contenidos según la traducción de trámites como salidas institucionales:

Trámites	Entradas (Preguntas)	Salidas (Solicitudes de búsqueda)
1. Iniciativas de los ciudadanos Senadores Fundamento: Artículos 71, fracción II, de la CPEUM y 55, fracción II, del RGICGEUM	1 ¿Quién firma? 2 ¿De qué grupos parlamentarios son? 4 ¿En qué fecha se presentó? 5 ¿Qué turno se le dio? 6 ¿Qué periodo, año y legislatura? 8¿Cual es el texto integro? 9 ¿Cuál es el estatus procesal? 10 ¿Se presenta en sesión ordinaria o comisión permanente? 11 ¿Qué modifica?	• Iniciativas por tema en el Senado • Iniciativas por periodo, año y legislatura • Iniciativas por Senador • Iniciativas por Grupos Parlamentarios • Iniciativas por Comisión • Iniciativas por estatus procesal
2. Proposiciones de los ciudadanos Senadores Fundamento Artículos 67, numeral 1, inciso b, de la LOCGEUM y el artículo 58 del RGICGEUM	1 ¿Quién firma? 2 ¿De qué grupos parlamentarios son? 4 ¿En qué fecha se presentó? 5 ¿Qué turno se le dio? 6 ¿Qué periodo, año y legislatura? 8 ¿Cual es el texto integro? 9 ¿Cuál es el estatus procesal? 10 ¿Se presenta en sesión ordinaria o comisión permanente?	• Propuestas por tema en el Senado • Propuestas por Senador • Propuestas por Grupos Parlamentarios • Propuestas por Comisión • Propuestas por periodo, año y legislatura
3. Dictámenes Fundamento: Artículo 73 fracción XXIX-J de la CPEUM, los artículos 86 y 90 de la LOCGEUM y en los artículos 56, 60, 87, 88 del RGICGEUM	13 ¿Qué Comisión presenta? 2 ¿De qué grupos parlamentarios son? 4 ¿En qué fecha se presentó? 5 ¿Qué turno se le dio? 14 ¿Fecha de primera lectura? 6 ¿Qué periodo, año y legislatura? 7 ¿Cámara de origen? 15 ¿Fecha de segunda lectura? 16 ¿Votación?	• Dictámenes por tema en el Senado • Dictámenes por Comisión • Dictámenes por periodo, año y legislatura • Dictámenes por estatus procesal
4. Minutas **Fundamento: Art. 72 CPEUM, a) Art 30, II RGICGEUM**	7 ¿Cámara de origen? 12 ¿Qué tema es? 5 ¿Qué turno se le dio? 6 ¿Qué periodo, año y legislatura? 8 ¿Cuál es el texto integro? 11 ¿Qué modifica?	• Trámites por tema en el Senado • Trámites por Comisión • Trámites por periodo, año y legislatura • Trámites por estatus procesal

SÉPTIMA CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO:
LA COMUNICACIÓN EN MOMENTOS DE CRISIS PARA EL PODER LEGISLATIVO

En un afán prospectivo, un enfoque comunicativo integral ha de visualizar o prever escenarios críticos con miras a barruntar el diseño de algunas rutinas institucionales si fuera el caso que desde el entorno se generen nuevos retos. En este apartado es necesario recordar con Aldo Schlemenson que "existe una muy amplia variedad de tipos de crisis, referidas siempre a un sistema social (que nosotros hemos llamado <<un adentro>>) inserto en un sistema mayor que consideramos su contexto (que nosotros hemos llamado <<un afuera>>). Las crisis, en su diversidad, tienen aspectos comunes que hacen a su proceso dinámico y algunos aspectos motivacionales principales que las caracterizan. Destacar estos aspectos comunes permite desarrollar una "crisiología", al decir de Edgard Morin, o sea una teoría y una metodología para lidiar con situaciones de crisis" (Schlemenson, 2007, p. 48).

Ahora bien, "existen otros elementos que se consideran estratégicos y muy necesarios de analizar para quienes están interesados en la comunicación para gobiernos: el manejo de crisis (el día a día de un gobierno) y el control o manejo de la agenda." (Izurieta, 2003, p. 229).

Y es que "en los procesos de cambio el conflicto es necesario (y en la práctica inevitable) para estimular el aporte de energía de muchos miembros de la organización al proceso y para mejorar la capacidad de lograr un buen ajuste al ambiente interno y externo." (Ramírez Arango, 2007, p. 75). No obstante "el exceso de conflictos es ruinoso cuando llega a causar desperdicio de energía para

el cambio y debilitar la efectividad y la legitimidad del mismo. Por estas razones el conflicto debe ser manejado" (Ramírez Arango, 2007, p. 75) y por esta razón "el plan comunicativo ha de contemplar la estrategia del rescate; para lo cual es necesario destacar los puntos principales por atacar y sus características, para el caso de una empresa en condiciones críticas." (González Andión, 1995).

En todo caso, en el análisis y ponderación de los elementos adentro/afuera de la institución en crisis, "el contexto turbulento (propiamente el <<afuera>>), cuya textura emana del ritmo o velocidad de los cambios que se producen en el ambiente, constituye una dimensión privilegiada para comprender la crisis. El impacto externo altera los límites de contención del sistema menor, en riesgo de ser desbordado." (Schlemenson, 2007, p. 48).

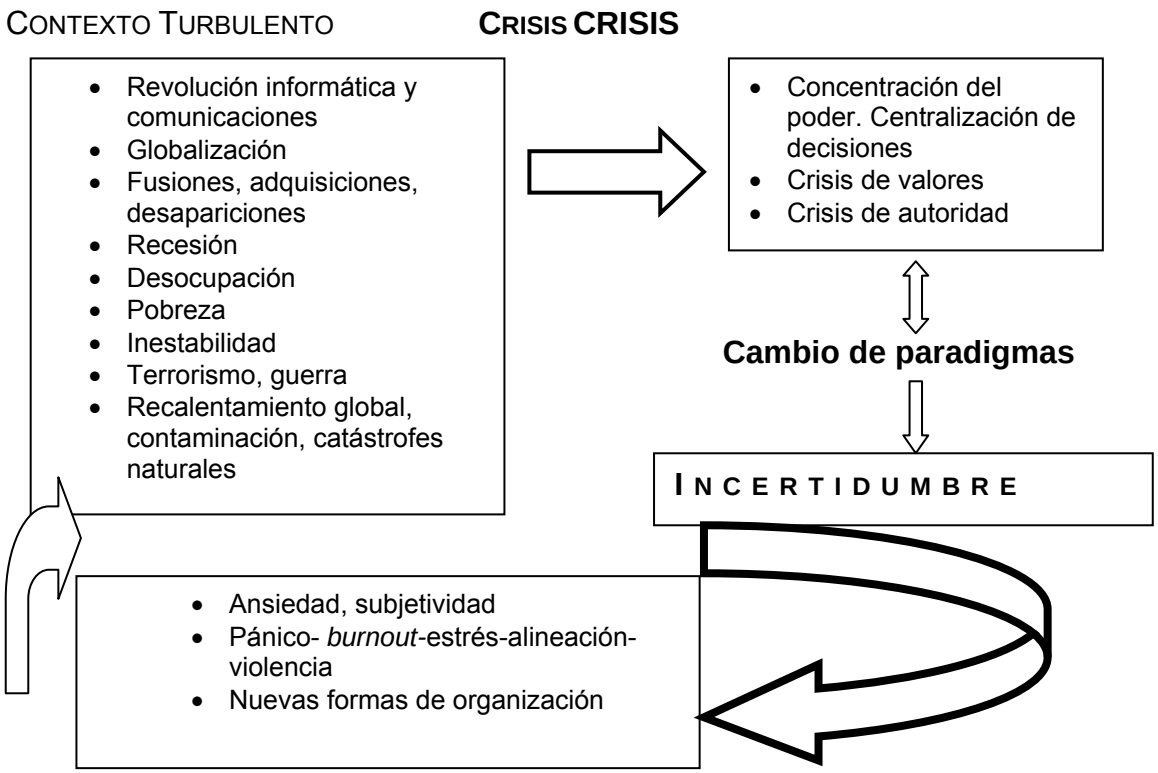
En este punto seguiremos de cerca dos trabajos (Izurieta/Libaert) que permiten establecer un método de acciones a tomar a fin, no sólo de gestionar la crisis sino de comunicarla exitosamente. En principio debe quedar claro que "manejar bien una crisis consiste principalmente en comunicar bien; sea como fuere, al parecer lo que se dice de una crisis se vuelve más importante que la propia crisis y que la comunicación, de ahí en adelante, es un arma o una defensa indispensable para el manejo de los acontecimientos más importantes." (Libaert, 2006, p. 270).

> A nivel global, el mensaje se centra en la intención de presentar la imagen de una organización que ofrece servicios de voz y de datos, pero también, y de manera creciente, de imagen. Este mensaje y las organizaciones son similares en todas las zonas geográficas. Sin embargo, Carolina Mille señala que es cierto que, en épocas de crisis, a veces quitamos el dedo del renglón (Libaert, 2006, p. 270).

Empero, "una vez que la crisis ocurre, la presión es enorme. Presión provocada por el problema sujeto de crisis, pero sobre todo la presión de la prensa y las

consecuencias políticas y legales de dicha crisis. (Dilenshneider y Forestal, 2000: 11; Saffir. 1993: 84). En este sentido vale la pena detenerse en el siguiente esquema de la crisis que muestra Schlemenson (Schlemenson, 2007, p. 51).

Figura 4.2.

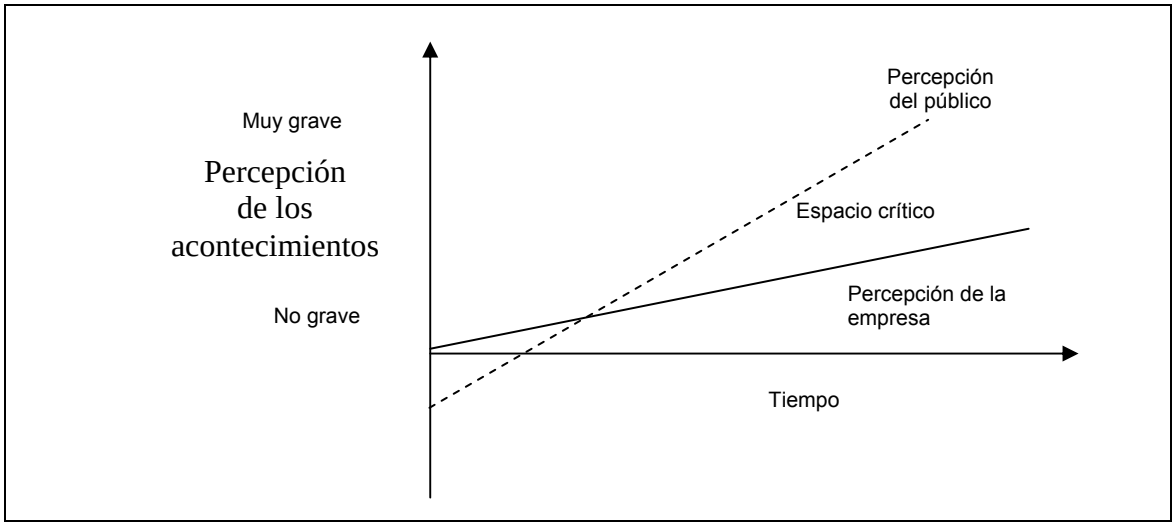


En esas condiciones, "la gestión de crisis se vuelve un asunto heurístico. Ante el tribunal de la opinión pública, convencer de la legitimidad o de lo bien fundada que es su acción sigue siendo en última instancia la prioridad. A este respecto, les corresponde a los comunicadores demostrar su capacidad. Si la crisis es ineludible, ¿cuáles son entonces las directrices para establecer los planes de

comunicación de crisis?, pero en todo momento se busca privilegiar "la preservación de la **imagen** y los intereses de la empresa." (Libaert, 2006, p. 270).

En este punto, la constitución, estructura funcional y alcances del SIMIL permitiría al poder legislativo contar con rutinas institucionales permanentes de enlace con el entorno y éstas ciertamente podrían abonar certidumbre al proceso crítico. Y es que, si se asume que "la necesidad de comunicar nace generalmente de un desfase que se produce muy pronto en el desenvolvimiento de una crisis, entre la percepción de la gravedad de la situación que tienen los tomadores de decisión adentro y la que pueden tener otros actores externos (consumidores, autoridades públicas, víctimas, mercados financieros, etcétera), [es natural que el SIMIL incida en el proceso de toma de decisiones proporcionando información de calidad] Por tanto, existe un espacio crítico entre lo que se piensa dentro y fuera de la empresa (véase la figura 10.2). Por otra parte, la empresa no tiene forzosamente la mejor medida de los acontecimientos y puede subestimar los impactos. Desde luego, este espacio se vuelve un abismo cuando la empresa de decide por una estrategia minimalista de comunicación, o bien, si asume posturas difícilmente sostenible frente al exterior: minimización, disimulo con el pretexto de la confidencialidad, negación, desmentido precipitado e injustificado. De cualquier manera, este desfase en las percepciones nunca favorece a la empresa, y la credibilidad de las acciones que se llevan a cabo para manejar la crisis depende con frecuencia de la manera en que se comunican dichas acciones." (Libaert, 2006, p. 270).

Figura 4.3.
Diferencias de percepción en las crisis.



De manera esquemática se presentan los pasos definidos por Izurieta para la resolución de la crisis, a saber:

1. Primero, se debe conformar un equipo de trabajo que va a manejar la crisis. Este equipo debe considerar la parte legal, la comunicación, las relaciones públicas y un experto en el tema de que trata la crisis;
2. Se debe nombrar inmediatamente un vocero oficial;
3. El vocero quitará presión a las autoridades que deben concentrarse en estudiar y solucionar la crisis;
4. La relación con los medios en tiempo de crisis debe ser directa y personal (Wragg, 1992: 57). Por ejemplo, repuestas a los medios como, "sin comentarios" llevan a la inmediata reacción de los medios de que se está ocultando algo;
5. Lograr que todos los que hablen lo hagan basados en la información;
6. Comunicar todo lo posible al público;
7. Lograr que todos sepan lo necesario, porque mientras menos personas saben lo que pasa, se da el mayor temor y preocupación por las consecuencias;
8. Actualizar la información de manera continua;
9. Recordar que cuando la complejidad del problema aumenta, aumentan las crisis.

Para el tratamiento de la crisis, Helm et al. (1981: 202-204) ofrece los siguientes elementos:

-verificar la información personalmente antes de hacerla pública;
-confirmar la información y cuando no sea posible, antes de anunciarla, no hacerlo con el nombre de uno, sino citar una fuente o una autoridad;
-responder rápido y con autoridad a los medios;
-hablar con calma;
-centralizar la información;
-establecer un lugar donde los medios puedan concentrarse para buscar información y hacer su trabajo;
-acordarse de que el trabajo del vocero o relacionador público es distinto del de los medios;
-mantener el sentido del humor pero no mostrarlo;
-disfrutar de la satisfacción de proveer información necesaria para salvar vidas;
-cuando la crisis termina, que termine el proceso.

Por su parte, Dilenschneider y Forestal (1987: 333-337). Recomiendan

-aceptar que existe un problema;
-buscar la información;
-entregar todos los recursos posibles y refuerzos necesarios para solucionar el problema;
-una vez que se conoce la noticia, mantener un canal de información abierto;
-nombrar un vocero oficial;
-establecer los hechos;
-establecer un mecanismo para acceder a la información;
-establecer comunicación interna;
-establecer procedimientos de alerta:
-establecer un centro de operaciones para los medios;
-proveer de ayuda a los medios;
-escribir posibles preguntas y respuesta durante la crisis;
-no especular;
-corregir información falsa;
-controlar los camarógrafos (una foto puede dar una mala información);
-mantener abierto el flujo de información (Izurieta, 2003, p. 237).

Por otra parte, “otros objetivos también pueden guiar un plan de comunicación de crisis pero, fuera de los ejes específicos, el principio siempre será **ocupar el terreno** para **conservar el control** sobre la información ofrecida y sobre las **percepciones** de los actores de la crisis. Si la empresa no asume posiciones claras, otros lo harán sin mucho esfuerzo.” (Libaert, 2006, p. 270).

Por su parte, Libaert recomienda poner extremo cuidado en el desarrollo de mensajes durante la crisis, y cuidar los siguientes elementos:

> -Los mensajes de emergencia son cruciales pues reflejan la capacidad de una organización para controlar la situación. En principio, constan de:
> -mensajes a las víctimas (los actores que hayan resultados más afectados la crisis en curso);
> -mensajes de que se ha tomado en cuenta y se ha reconocido la situación;
> -mensaje que deja constancia de la posición oficial de la empresa;
> -hechos y cifras precisas de la situación;
> -mensajes sobre las medidas concretas que ya están en marcha;
> -mensajes sobre las investigaciones en curso, especificando qué expertos toman parte, el tipo de investigación que se realiza, los resultados esperados de esas investigaciones, el plazo calculado para obtener resultados y una fecha para dar a conocer las primeras conclusiones (Libaert, 2006, p. 270).

Para el caso concreto de la aprobación de la llamada “Ley Indígena”, el sondeo de prensa indica que el Senado de la República no mantuvo una comunicación eficaz y estratégica con la ciudadanía, no hubo una segmentación de voceros ni medidas adecuadas que permitieran mantener el control interno; al ser discutido el asunto en los medios de comunicación, el Senado perdió *territorio* en virtud de que no existía una norma, una pauta de acción, ni un ente responsable de ejecutar un plan de crisis.

OCTAVA CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO: PERCEPCIÓN Y ACTITUD EN LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN EN MOMENTOS DE CRISIS

En otras palabras, el gran reto de la comunicación institucional en momentos de crisis consiste en transformar la(s) función(es) básica(s) de la institución, generalmente contenidas en la ley orgánica de la misma, en un tipo de mensaje institucional a la sociedad y a las audiencias con plena conciencia de que va a "sufrir" la mediación de la misma *acción de los medios* y en este sentido va ser interpretado en el espacio público, pero este diseño de mensaje busca tener la capacidad de subsistir y eventualmente suscitar una actitud favorable de las audiencias clave durante la crisis institucional.

> La **opinión** es diferente de la **actitud** que tiene componentes cognitivo, afectivo y comportamental, debido a que predomina en ella el componente cognitivo. La actitud es una predisposición a actuar, a responder verbal o comportamentalmente a una situación; es el proceso mental que determina las respuestas de los individuos hacia el mundo social. Tiene tres componentes: 1) Cognitivo o perceptivo (conjunto de ideas, opiniones, categorías, juicios de valor, creencias, etcétera,) usados por el hombre al pensar; 2) Afectivo: aspecto sentimental o emotivo que lleva consigo ideas, juicios y valoraciones de objetos; y 3) Connativo (psicología conductista): predisposición a actuar y a manifestarse de una manera concreta. (Monzón, 1996, p. 136).

En este punto, se hará énfasis en lo que Richard E. Petty y Joseph R. Priester llaman el "Modelo de Persuasión de Elaboración Probable" que es un modelo de comunicación persuasiva centrada tanto en el nivel de la sociedad como en el nivel de la audiencia que "considera que los procesos que ocurren durante el estadio de contribución (cambio de actitud con respecto a un mensaje, un político o un a institución) enfatizan una o dos <<rutas de persuasión>> relativamente destacadas." (Petty, R. E. y Joseph R. Priester, 1996, p. 136).

Estas rutas son la ruta central y la ruta periférica. “La primera o <<ruta central>> hacia la persuasión conlleva una actividad cognitiva de esfuerzo mediante la cual la persona se refiere a su anterior experiencia y conocimiento a fin de escrutar cuidadosamente toda la información relevante para determinar los méritos centrales de la posición por la que aboga. [...] Cuando una persona está motivada y es capaz de tomar la ruta central tiene la oportunidad de valorar cuidadosamente hasta qué punto la comunicación aporta información fundamental o central a los méritos percibidos de la posición por la que se ha abogado.” (Petty, R. E. y Joseph R. Priester, 1996, p. 136).

> Si la gente puede creer que ciertos asuntos tienen mayor importancia debido a su cobertura mediática extensiva, es razonable que estas dimensiones de juicio adquieran una mayor centralidad al evaluar los méritos de los candidatos políticos. (Petty, R. E. y Joseph R. Priester, 1996, p. 136).

Por otra parte está la ruta periférica “en contraste con la ruta central de persuasión. Esta categoría parte del supuesto de que el *cambio de actitud* no siempre precisa una evaluación intensiva. Es decir que, cuando la motivación o la habilidad de una persona para procesar la información de un aspecto relevante es escasa, el acto de persuasión puede ocurrir a través de una <<ruta periférica>> en la que unas pautas simples de del contenido de persuasión influirán en las actitudes.” (Petty, R. E. y Joseph R. Priester, 1996, p. 136).

> Varios estudios han demostrado que cuando una persona no está normalmente motivada para pensar sobre el mensaje de un argumento, se puede provocar mayor actividad de pensamiento por medio de un resumen de argumentos principales presentándolo como <<preguntas>> en lugar de como <<afirmaciones>>. Por lo tanto si a un argumento de un anuncio radiofónico le siguiera la pregunta (¿no crees que este candidato es el mejor?) en lugar de una afirmación (este candidato es el mejor), el resultado sería un mayor procesamiento de los argumentos. (Petty, R. E. y Joseph R. Priester, 1996, p. 136).

Esto es así porque el desarrollo eficaz de los mensajes sometidos a la acción mediática se centra sobre tres variables determinantes, a saber: el interés, la motivación, pero sobre todo la relevancia personal que el público pueda percibir en una comunicación tal.

> El impacto logrado es el resultado de la combinación de la idea, el mensaje y los medios utilizados por el emisor para afectar al receptor. El impacto facilitará establecer, mantener o cambiar la opinión o actitud de un receptor y, como hemos dicho, dependerá no sólo de nuestras habilidades sino del conocimiento del receptor y de su experiencia total. (Martínez de Velasco, Nosnik, 2006, p. 18).

Ya el mismo John Zaller en su *The Nature and origins of mass opinion* ubica dos tipos de mensajes: los persuasivos y los sugeridos. De acuerdo con esta argumentación, "los mensajes persuasivos son argumentos o imágenes que proveen una razón para tomar una posición o punto de vista. Si es aceptado por un individuo, se convierte en consideraciones" (Martínez de Velasco, Nosnik, 2006, p. 18) (apropiación personal) (En tanto los mensajes sugeridos "consisten en información contextual acerca de la ideología e implicaciones partidistas de un mensaje persuasivo. Su importancia consiste en que permiten a los ciudadanos **percibir** relaciones entre los mensajes persuasivos que ellos reciben y sus predisposiciones políticas, las que en su momento les permiten responder críticamente a sus mensajes persuasivos." (Martínez de Velasco, Nosnik, 2006, p. 18).

De esta suerte, es útil enunciar algunas estrategias de elaboración de mensajes útiles para solventar la crisis institucional en el contexto en el que la empresa mediática transformará esos mensajes en información disponible al público, bien como información contextual, bien como información persuasiva, pues partimos

del supuesto de que los mismos medios no escapan a la valoración política de acuerdo con sus propios intereses.

NOVENA CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO:
MODELO IDEAL DE COMUNICACIÓN PARA LA CRISIS

A lo largo de los capítulos que componen este texto, se ha dado vital importancia a la combinación de estrategias de la comunicación política y comunicación organizacional como instrumento efectivo y eficaz para abonar elementos clave de organización y funcionamiento al manejo de la comunicación en momentos de crisis institucional; así pues, en el apartado anterior se hizo énfasis en la comunicación como herramienta indispensable e ineludible para atender las crisis y se resaltó la existencia de tres modelos prácticos para ser enfocados en el tratamiento y la resolución de conflictos institucionales. Dichos modelos corresponden respectivamente a los siguientes autores: Izurieta, Helm, *et al* y a un trabajo conjunto de Dilenschneider y Forestal.

En el presente apartado realizaré un análisis comparado entre los tres modelos presentados arriba, a afecto de evidenciar las coincidencias, propuestas aisladas o bien, las divergencias que se presentan entre los mismos, ello en abono a una mayor claridad de los postulados que cada modelo propone y con la finalidad de construir un tipo ideal de manejo de la comunicación en momentos de crisis para luego aplicarlo al contexto funcional del Senado de la República.

En la Tabla 1, se ordenan los postulados que contienen cada uno de los modelos creados, respectivamente, por Izurieta, Helm *et al* y Dilenschneider y Forestal, para afrontar las crisis y, de esta manera, conducirlas hacia su resolución.

Tabla 1.
Modelos.

IZURIETA	HELM, ET AL	DILENSCHNEIDER Y FORESTAL
1. Conformar un equipo de trabajo que va a manejar la crisis. Este equipo debe considerar la parte legal, la comunicación, las relaciones públicas y un experto en el tema de que trata la crisis.	1. Verificar la información personalmente antes de hacerla pública.	1. Aceptar que existe un problema.
2. Nombrar inmediatamente un vocero oficial.	2. Confirmar la información y cuando no sea posible, antes de anunciarla, no hacerlo con el nombre de uno, sino citar una fuente o una autoridad.	2. Buscar la información.
3. El vocero quitará presión a las autoridades que deben concentrarse en estudiar y solucionar la crisis.	3. Responder rápido y con autoridad a los medios.	3. Entregar todos los recursos posibles y refuerzos necesarios para solucionar el problema.
4. La relación con los medios en tiempo de crisis debe ser directa y personal.	4. Hablar con calma.	4. Una vez que se conoce la noticia, mantener un canal de información abierto.
5. Lograr que todos los que hablen lo hagan basados en la información disponible.	5. Centralizar la información.	5. Nombrar un vocero oficial.
6. Comunicar todo lo posible al público.	6. Establecer un lugar donde los medios puedan concentrarse para buscar información y hacer su trabajo.	6. Establecer los hechos.
7. Lograr que todos sepan lo necesario, porque mientras menos personas saben lo que pasa, se da el mayor temor y preocupación por las consecuencias.	7. Acordarse de que el trabajo del vocero o relacionador público es distinto del de los medios.	7. Establecer un mecanismo para acceder a la información.
8. Actualizar la información de manera continua.	8. Mantener el sentido del humor, pero no mostrarlo.	8. Establecer comunicación interna.
9. Recordar que cuando la complejidad del problema aumenta, aumentan las crisis.	9. Disfrutar de la satisfacción de proveer información necesaria para salvar vidas.	9. Establecer procedimientos de alerta.

Tabla 1. Modelos.		
IZURIETA	**HELM, ET AL**	**DILENSCHNEIDER Y FORESTAL**
	10. Cuando la crisis termina, hacerlo saber a efecto de que termine el proceso.	10. Establecer un centro de operaciones para los medios.
		11. Proveer de ayuda a los medios.
		12. Escribir posibles preguntas y respuesta durante la crisis.
		13. No especular.
		14. Corregir información falsa.
		15. Controlar los camarógrafos (una foto puede dar una mala información).
		16. Mantener abierto el flujo de información.

Ahora bien, la Tabla 2 ordena los postulados, con base en un criterio de segmentación temática, a fin de localizar de manera sencilla las posturas con relación a un asunto determinado.

Tabla 2. Coincidencias temáticas.			
TEMA	**IZURIETA**	**HELM, ET AL**	**DILENSCHNEIDER Y FORESTAL**
A. Reconocimiento del problema	---	---	1. Aceptar que existe un problema.
B. Antes de dar Información	---	1. Verificar la información personalmente antes de hacerla pública.	2. Buscar la información.
C. Después de dar Información	8. Actualizar la información de manera continua.	2. Confirmar la información.	14. Corregir información falsa.
D. Acceso a la información.	5. Lograr que todos los que hablen lo hagan basados en la información disponible.	5. Centralizar la información.	4. Una vez que se conoce la noticia, mantener un canal de información abierto.
	7. Lograr que todos sepan lo necesario, porque mientras menos personas saben lo que		7. Establecer un mecanismo para acceder a la información.

Tabla 2. Coincidencias temáticas.			
TEMA	**IZURIETA**	**HELM, ET AL**	**DILENSCHNEIDER Y FORESTAL**
	pasa, se da el mayor temor y preocupación por las consecuencias.		16. Mantener abierto el flujo de información.
E. Equipo de trabajo	1. Conformar un equipo de trabajo que va a manejar la crisis. Este equipo debe considerar la parte legal, la comunicación, las relaciones públicas y un experto en el tema de que trata la crisis.	---	---
F. Vocero oficial	2. Nombrar inmediatamente un vocero oficial. 3. El vocero quitará presión a las autoridades que deben concentrarse en estudiar y solucionar la crisis.	7. Acordarse de que el trabajo del vocero o relacionador público es distinto del de los medios.	5. Nombrar un vocero oficial.
G. Recursos	---	---	3. Entregar todos los recursos posibles y refuerzos necesarios para solucionar el problema.
H. Relación con medios	4. La relación con los medios en tiempo de crisis debe ser directa y personal.	3. Responder rápido y con autoridad a los medios.	11. Proveer de ayuda a los medios.
I. Lugar específico para medios	---	6. Establecer un lugar donde los medios puedan concentrarse para buscar información y hacer su trabajo.	10. Establecer un centro de operaciones para los medios.
J. Relación con el público	6. Comunicar todo lo posible al público.	---	---
K. Comunicación interna	9. Recordar que cuando la complejidad del problema aumenta, aumentan las crisis.	10. Cuando la crisis termina, que termine el proceso.	8. Establecer comunicación interna. 9. Establecer procedimientos de alerta.
L. Recomendaciones		4. Hablar con calma. 8. Mantener el sentido del humor, pero no mostrarlo.	6. Establecer los hechos. 12. Escribir posibles preguntas y respuesta durante la crisis.

Tabla 2. Coincidencias temáticas.			
TEMA	**IZURIETA**	**HELM, ET AL**	**DILENSCHNEIDER Y FORESTAL**
operativas	---	9. Disfrutar de la satisfacción de proveer información necesaria para salvar vidas.	13. No especular. 15. Controlar los camarógrafos (una foto puede dar una mala información).

A través de la Tabla 3 se muestra el grado de acercamiento o disenso que se presenta entre los tres modelos que han sido empleados como parámetros de comparación, pues, a manera de síntesis, busca ser un referente de fácil manejo para identificar los postulados. Así pues, para los fines de este análisis comparado, se considera la siguiente nomenclatura:

A = Acuerdo Pleno
C=Coincidencia Temática
D=Divergencia Completa
P=Propuesta Aislada
---=Sin propuesta

Tabla 3. Análisis de acercamientos.			
TEMA	**IZURIETA**	**HELM, ET AL**	**DILENSCHNEIDER Y FORESTAL**
A. Reconocimiento del problema	---	---	P
B. Antes de dar Información	---	C	C
C. Después de dar información	C	C	C
D. Acceso a la información.	C	C	C
E. Equipo de trabajo	P	---	---
F. Vocero oficial	A	A	A
G. Recursos	---	---	P

Tabla 3. Análisis de acercamientos.			
TEMA	**IZURIETA**	**HELM, ET AL**	**DILENSCHNEIDER Y FORESTAL**
H. Relación con medios	C	C	C
I. Lugar específico para medios	---	A	A
J. Relación con el público	P	---	---
K. Comunicación interna	C	C	C
L. Recomendaciones operativas	---	C	C

Ahora bien, con base en el análisis anterior, se ha creado un tipo de modelo ideal que servirá para afrontar los conflictos y las crisis institucionales de una mejor manera y con una visión complementaria, a saber:

1. Aceptar que existe un problema de orden institucional.
2. Conformar un equipo de trabajo para manejar la crisis.
3. Nombrar un vocero oficial.
4. Establecer una sólida comunicación interna.
5. Buscar y verificar información. No especular.
6. Controlar la información y diseñar un plan estratégico de difusión de la misma.
7. Actualizar la información de manera continua.
8. Corregir información falsa.
9. Lograr que todos los implicados sepan lo necesario y sepan qué decir.
10. Establecer un mecanismo para que los interesados, medios y sociedad accedan a la información disponible.

11. Mantener relación directa y personal con los medios.
12. Responder precisa, rápidamente y con autoridad a los medios.
13. Establecer un centro de operaciones para los medios.
14. Comunicar todo lo posible al público.
15. Formalizar una agenda de Foros donde diversos actores puedan emitir sus opiniones al respecto.
16. Cuando la crisis termina, que termine el proceso.

DÉCIMA CONSECUENCIA SISTÉMICA HACIA EL ENTORNO: APLICACIÓN DEL MODELO IDEAL A LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

A continuación se delinean los pasos que deben seguirse *idealmente* durante coyunturas en que el contexto desborda los procedimientos institucionales:

PASOS DEL MODELO	FUNCIONES EN EL PODER LEGISLATIVO
Aceptar que existe un problema de orden institucional.	El órgano de gobierno correspondiente hace del conocimiento del Pleno, a través de un Punto de Acuerdo, la delicada situación por la que se atraviesa y propone las acciones a tomar.
Conformar un equipo de trabajo para manejar la crisis.	El órgano de gobierno correspondiente se integra como grupo de trabajo permanente para el análisis y toma de decisiones de las acciones para el manejo de la crisis, ello en coordinación permanente con el vocero designado.
Nombrar un vocero oficial.	El órgano de gobierno nombrará un vocero oficial de consenso, quien será el responsable de proponer un plan estratégico de acción sobre la base del punto de acuerdo aprobado para dicho fin, será responsable de conducirlo y de emitir, en caso de así convenirlo.
Establecer una sólida comunicación interna.	Un área de comunicación social hará del conocimiento de los órganos de gobierno que corresponda y de los institutos de investigación legislativa los acuerdos que

PASOS DEL MODELO	FUNCIONES EN EL PODER LEGISLATIVO
	se tomen en el equipo de trabajo, para que a su vez, el órgano de gobierno los haga del conocimiento del resto de los legisladores de la cámara que corresponda mediante oficios confidenciales o en sesión secreta.
Buscar y verificar información. No especular.	Los institutos de investigación legislativa se encargarán de recopilar y suministrar datos en fuentes externas para hacerlo del conocimiento de los órganos de gobierno correspondientes, también podrán consultar algunos legisladores para hacerse llegar de información interna y directa.
Controlar la información y diseñar un plan estratégico de difusión de la misma.	La información generada y diseñada para la coyuntura se controlará por el órgano de gobierno correspondiente que, en coordinación con el Instituto de investigación legislativa deberá diseñar una estrategia funcional para darla a conocer; determinará si es conveniente que se difunda en medios, que se haga público, que se establezca una rueda de prensa, que el vocero proporcione detalles, que se les comunique a los legisladores la estrategia mediante oficio confidencial, que se destaquen algunos elementos en la página electrónica institucional, etcétera.
Actualizar la información de manera continua.	El instituto de investigación que corresponda se encargará de recopilar y suministrar información actualizada al equipo de trabajo, éste se encargará de dar seguimiento a todo lo que ocurra en torno a la situación de crisis, a fin de mantener la información al día y no perder detalle de los hechos, tanto internos como externos al sistema legislativo.
Corregir información falsa.	En caso de que los medios de comunicación difundan información errónea o imprecisa sobre la situación de crisis, el vocero oficial debe inmediatamente citar a una rueda de prensa para aclarar la información.
Lograr que todos los implicados sepan lo necesario y sepan qué decir.	El instituto de investigación que corresponda se encargará de difundir internamente a todos los legisladores la carpeta informativa estratégica sobre la coyuntura, ello con el objetivo de que cuenten con el conocimiento necesario sobre la situación de crisis en caso de que se les entreviste. Lo anterior es útil para evitar errores en la emisión de datos e información, pues el desconocimiento es la peor herramienta a la cual se recurre constantemente; es muestra de una descontextualización y, por ende, de una visible falla en

PASOS DEL MODELO	FUNCIONES EN EL PODER LEGISLATIVO
	el aparato comunicativo interno.
Establecer un mecanismo para que los interesados, medios y sociedad accedan a la información disponible.	En la página web institucional se establecerá un enlace, con anuencia del equipo de trabajo permanente- donde se brinde toda la información relativa al asunto que propició la crisis. Esta liga electrónica estará abierta a todo público y deberá contener datos de contacto, así como un espacio donde se puedan hacer llegar comentarios, quejas o sugerencias por parte de los usuarios.
Mantener relación directa y personal con los medios.	Cuando los medios de comunicación soliciten alguna entrevista, es deseable que se responda con una rueda de prensa general, de esta manera el vocero podrá hacer frente a las peticiones variadas de información y contacto.
Responder precisa, rápidamente y con autoridad a los medios.	Comunicación Social diseñará una estructura de rueda de prensa con reglas técnicas adecuadas, para ello las respuestas y la información manifestada debe brindarse lo más pronto posible y con un sentido institucional (boletines) en los que acredite la veracidad de la información.
Establecer un centro de operaciones para los medios.	En la cámara que corresponda se contará con un área especial para que los medios puedan dar seguimiento a los temas de su interés y para que los medios puedan desempeñarse su labor en relación con el asunto de crisis.
Comunicar todo lo posible al público.	El instituto de investigación legislativa que corresponda diseñará una estrategia de difusión estratégica sobre el asunto crítico, para ello habilitará toda la información disponible en los medios de difusión parlamentarios y la que pueda ser generada por comisiones, así como la pagina electrónica institucional. El producto de esta estrategia será presentado al Grupo de Trabajo Permanente para que evalúe la probable emisión de spots, folletos o cualquier otra herramienta informativa que permita dar a conocer los avances y la situación del asunto que se trate como crisis.
Formalizar una agenda de Foros donde diversos actores puedan emitir sus opiniones al respecto.	A efecto de que personas de diversos sectores puedan manifestarse en torno al asunto de crisis, el instituto de investigación legislativa que corresponda establecerá una agenda de Foros para permitir el diálogo y conocer enfoques y propuestas de acción sobre el asunto, el producto de los foros se pondrá a disposición de las

PASOS DEL MODELO	FUNCIONES EN EL PODER LEGISLATIVO
	dictaminadoras y del Grupo de Trabajo Permanente.
Cuando la crisis termina, que termine el proceso.	Una vez que se hayan realizado los Foros y que se haya controlado la situación, se dará por concluida la labor del equipo de trabajo y deberá emitirse al Pleno un informe de lo ocurrido, éste será elaborado por el órgano de gobierno que dio origen al proceso. Asimismo, las resoluciones finales se comunicarán a los medios de comunicación en una conferencia de prensa.

Ahora bien, con base los procedimientos antes descritos, el poder legislativo mexicano podrá asumir de manera preparada y consciente las diversas situaciones coyunturales que representen crisis y que puedan surgir de manera incremental, es decir, con el paso del tiempo y en relación con sus actividades cotidianas; podrá asimismo fortalecer su adentro institucional para limitar la influencia del entorno y tener la capacidad funcional y organizativa de actual al nivel de intensidad de la coyuntura y sus demandas informativas.

En este sentido, podrán evitarse contextos desagradables que afecten la imagen institucional, de credibilidad y confianza del órgano legisferante, ello en abono a un beneficio del propio tanto del órgano a nivel institucional como de los legisladores y, por ende, de la representación política misma en el país.

---o0o---

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón Olguín, V. *et al*. "Sistemas de Información Legislativa: del dato a la transparencia eficaz" en *Pluralidad y Consenso*, Órgano de Difusión del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Año1, Num. 7, México, junio de 2009.

"Tipología de los hechos de sentido" en Ducrot, O y Todorov. T. *Diccionario enciclopédico de las ciencias del lenguaje*, trad. Enrique Pezzoni, Ed. Siglo XXI, México, 1991.

Eco, Umberto. *Semiótica y Filosofía del Lenguaje*, Editorial Lumen, Barcelona, 1995.

--------- *Tratado de Semiótica General*, Lumen, Barcelona, 1976.

Fernández Collado, Carlos. *La comunicación en las organizaciones,* Editorial Trillas, quinta reimpresión, México, 1999.

Garita, Arturo. *La práctica parlamentaria*, Senado de la República, México, abril de 2009.

González Andión, Emilio Leopoldo Leyva Castañeda, Carlos Ruiz González. *Rescate de Empresas en Crisis*, Thomson Editores, México, 1995.

Goselin, André. "La comunicación Política: Cartografía de un campo de investigación y de actividades" en Gauthier, G. *et al*. *Comunicación y Política*, trad. Alberto Luis Bixio, Barcelona 1998.

Hernández Muñoz, Hilda, et al, "Ubicación e impacto del Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL)", México, 2009.
http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/smil/estudiosimil.pdf

Izurieta, Roberto *et al. Estrategias de Comunicación para Gobiernos*, La Crujía ediciones, Buenos Aires, 2003.

Jiménez Ruiz, F.J. *Teoría de juegos y Ciencia Política*, Serie Working Papers # 3, UNAM-FCPyS, México, 2004.

Libaert Thierry. *El plan de comunicación organizacional Cómo definir y organizar la estrategia de comunicación,* Limusa /Noriega Editores, México, 2006.

López Flores, R. y F. E. Rivas Prats "Sistema Mexicano de Información Legislativa en código de interdependencia estratégica" en *Pluralidad y Consenso*, Órgano de Difusión del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Año1, Num. 7, México, junio de 2009.

Luhmann, N. *Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría general,* trad. Silvia Pappe y Brunhilde Erker, Anthropos, UIA, CEJA, México, 1998.

Martínez de Velasco, Alberto y Abraham Nosnik, *Comunicación organizacional práctica: Manual gerencial*, Editorial Trillas, México, 2006.

Monzón, Candido, *La opinión Pública*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

Mora-Donatto, Cecilia. "Parlamento y Nuevas Tecnologías (a propósito del Sistema Mexicano de Información Legislativa-SIMIL)" en *Pluralidad y Consenso*, Órgano de Difusión del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Año1, Num. 7, México, junio de 2009.

---------- *Cambio político y Legitimidad funcional: El Congreso mexicano en su encrucijada*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados. Col. Conocer para decidir, México, 2006.

Petty, R. E. y Joseph R. Priester. "Cambio de actitud de los mass media: implicaciones del modelo de persuasión de elaboración probable" en Bryant, J. y D. Zillmann (comp.) *Los efectos de los medios de comunicación; Investigaciones y teorías*, Paidós, Barcelona, 1996.

Ramírez Arango, Julio Sergio. *El Liderazgo del Cambio en Períodos de Crisis. Principios y guías para la gestión exitosa del cambio organizacional*, Editorial Panorama, México, 2007.

Rivas Prats Fermín Edgardo. "Información completa, información perfecta y proceso legislativo ordinario". Congreso REDIPAL (VIRTUAL II) Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. México, 2009. http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRVII-28-09.pdf

---------- "Aproximación semiótica a la organización y funcionamiento del Congreso en México" en Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Democracia y Gobernabilidad*, *Memoria del IV Congreso Nacional*

de Derecho Constitucional, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. Serie doctrina jurídica, Num. 63, México, 2001.

---------- "Productividad y métodos de producción legislativa" en *Pluralidad y Consenso*, Órgano de Difusión del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Año1, Num. 3, México, mayo de 2008.

---------- "Prontuario de técnica legislativa: hacia una perspectiva social de la ciencia de la legislación" en Bolaños Cárdenas L. *et al*. *Ensayos legislativos,* ITAM-Senado de la República, México, 2003.

Rodríguez Carvajal, F. J. "Sobre la estructura y contenidos del Sistema Mexicano de Información Legislativa (SIMIL)" en *Pluralidad y Consenso*, Órgano de Difusión del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Año2, Num. 8, México, agosto de 2009.

Sartori Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, trad. Ma. Luz Morán, Alianza Editorial, Madrid 2007.

Schlemenson, Aldo. *Remontar las Crisis: El desenvolvimiento de las organizaciones en su contexto*, Editorial Granica, Buenos Aires, 2007.

Zaller, John. *The Nature and origins of mass opinion***,** Cambridge University Press, 1992.