

determinista, sin ninguna certeza probabilística. Presumen que la autonomía/emancipación es una aspiración universal, pues creen en el supuesto de que los habitantes de las sociedades postindustriales cuentan con la certidumbre de su supervivencia; sin embargo, nunca se muestran datos empíricos de que estos individuos tengan efectivamente tal certidumbre en todos los ámbitos, ni de que perciban que su supervivencia más básica esté asegurada. Segundo, asumen que los hombres son moralmente buenos o humanitarios, en contraposición a egocéntricos, y por ende lo que más desean es un régimen democrático. Sin duda ha habido un incremento en los valores que defienden la autonomía individual de los humanos, pero esto no demuestra que sean humanitarios. Dicho de otra forma: no se demuestra que no sean egoístas —que no egocéntricos, es distinto— y que en lugar de desear el bienestar y la libertad de todos, sólo quieran su propio bienestar. En consecuencia, no hay posibilidad de aceptar que la democracia es la única circunstancia en la que los hombres encuentran su realización ni que sea la estación de llegada del desarrollo humano, de la modernidad. El texto de Inglehart y Welzel adolece de faltas metodológicas y teóricas que dificultan sus argumentos; no obstante, su propuesta es pertinente, ostentosa y provocativa.

*Cambio político y legitimidad funcional.
El Congreso mexicano en su encrucijada,*
por Cecilia Mora-Donatto,
México, H. Cámara de Diputados,
LIX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa,
2006, 254 pp.

Natalia Ajenjo

Área de Ciencia Política y de la Administración,
Universidad de Burgos

El libro de Cecilia Mora-Donatto, publicado en febrero de 2006 y coeditado por Miguel Ángel Porrúa y la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, tiene dos centenas de páginas que recorren tanto los fundamentos académicos del estudio del Poder Legislativo como los retos a los que se enfrenta específicamente esta institución en México. Pertenece a la colección “Conocer para decidir”, desarrollada por el Congreso mexicano para apoyar la investigación académica.

El libro ofrece una propuesta normativa sobre cómo mejorar la técnica y organización legislativa en México. Desde esta perspectiva, tanto la validez como el alcance del contenido de este libro tienen su referente específico en el caso mexicano —incluso si el volumen ofrece una discusión sobre los principios normativos que operan en tradiciones jurídicas distintas, sobre todo procedentes de casos parlamentarios europeos—. La autora sitúa este trabajo en el derecho comparado por esta razón, si bien en realidad la alta

carga normativa del libro destinada a proponer reformas técnicas y organizativas para el Congreso mexicano acaba por circunscribirlo a este país.

La justificación de la autora de esta carga normativa procede de dos fuentes: en primer lugar, la necesidad de que el Congreso mexicano mejore su capacidad de comunicar a la ciudadanía aquello que hace y puede hacer, en una suerte de búsqueda de mayor y mejor asentada legitimidad. En segundo lugar, la necesidad de que el Congreso se modernice internamente, con el fin de fortalecer su papel en tres direcciones: “revitalizar el principio de representación, mejorar técnicamente la legislación y reforzar la función parlamentaria de control” (p. 27).

De los seis capítulos que componen el libro, los dos primeros están dedicados a fundamentar la importancia de los parlamentos y a explicar las características jurídicas y procedimentales del Congreso mexicano. Los dos últimos se consagran a explicar los principios de la función de control político, junto con las propuestas técnicas de cómo mejorar estas funciones en México, pero el capítulo central y sustutivo es el llamado “Teoría de la legislación”, en el que la autora revela el objetivo central de este volumen: “los destinatarios principales, aunque no únicos de esta teoría, son los creadores de normas con rango de ley [...] El ámbito al que nos vamos a referir tiene que ver con el operador legislativo

—sea jurista o no—, con el redactor de una norma con rango de ley que tiene que trasladar al papel una determinada decisión política” (pp. 83-84).

El volumen supone por lo tanto un compendio de información sobre el Congreso mexicano que gravita entre la exposición —clara, sintética y precisa— de los principios jurídicos que regulan su funcionamiento y la proposición de reformas, la mayoría dirigidas a consagrar la integración de un cuerpo de técnicos especializados que contribuyan al trabajo legislativo.

Desde esta síntesis, el libro emplea tanto referencias como ejemplos procedentes de otros sistemas políticos, específicamente comparaciones jurídicas con un claro sesgo en el interés de la autora por España, Inglaterra o Alemania. La comparación —tanto jurídica como en torno a la organización interna— del Congreso mexicano con otros casos se beneficiaría si se prestara más atención al entorno inmediato, hacia el norte o el sur, sobre todo teniendo en cuenta que el debate sobre una mayor parlamentarización de los sistemas presidenciales en América Latina se saldó precisamente con el abandono de esta idea.

Los diferentes aspectos en su propuesta de una teoría de la legislación tienen un marcado carácter jurídico y la autora informa de las alternativas técnicas disponibles procedentes tanto de las fuentes del derecho (continental *versus* anglosajón) como de los

procedimientos existentes en el Congreso mexicano. Estas alternativas técnicas se vierten sobre un entendimiento del proceso legislativo parcelado en distintas piezas y procesos. Así, el volumen relaciona la aproximación jurídica con la de la actividad legislativa como una política pública. La primera aporta las consideraciones más técnicas respecto a la elaboración de una propuesta legislativa, desde la presentación hasta la discusión de ésta. La segunda aporta, en cambio, la consideración de las iniciativas legislativas como políticas públicas, con énfasis particular en la necesidad de poner en marcha mecanismos más eficaces de seguimiento de una política pública después de su entrada en vigor.

Desde una evaluación general, es importante la claridad expositiva del volumen y la exhaustiva recopilación de información sobre las funciones y organización del Poder Legislativo en México. El libro ofrece en esta línea una aproximación centrada en las reglas, en especial en aquellas escritas, y se aparta del análisis de contenido historiográfico o politológico. En ocasiones da la impresión de que esta aproximación a la regla escrita supone entender la institución legislativa como una maquinaria que existe en el vacío. Lejos de ser así, los estudios legislativos desde una aproximación politológica han concluido que el contexto puede perfectamente revertir *de facto* el peso y diseño de las reglas es-

critas. En este contexto existen de forma visible e importante para el caso mexicano los partidos políticos, los cambios en las reglas y resultados electorales, las capacidades del Poder Ejecutivo, legislativas y partidistas... Estos elementos parecerían marginales si se toman las recomendaciones de este volumen *stricto sensu*, pero el libro puede abrir el camino para, teniendo en cuenta las propuestas jurídicas y técnicas especializadas y bien fundamentadas, extender la reflexión sobre cómo llevarlas a cabo dada la forma en que los partidos y los poderes interactúan hoy en México.

De forma similar, la aproximación historiográfica ha concluido que es difícil comprender el Poder Legislativo sin prestar atención a la red de instituciones de las que se rodea por mandato constitucional, por decisión de los actores políticos y por la forma en que se acepta el diseño institucional. Las instituciones políticas son más una red interactiva en la toma de decisiones que maquinarias técnicas ideales. Puesto que las legislaturas no operan en un contexto ideal, de nuevo el trabajo de Mora-Donatto contribuye a generar reflexiones sobre cómo aproximarse al trabajo legislativo tal y como se organiza en la actualidad, dadas las preferencias políticas a las que responde y en un contexto histórico que le da significado.

Si el foco de atención se encuentra localizado en la forma óptima de elaborar una ley, proponerla y evaluar su

impronta técnicamente, el diagnóstico sobre el funcionamiento del Congreso mexicano no habría presentado la imagen, durante tanto tiempo, de un actor que no agrega intereses y que tampoco puede influir en las iniciativas de gobierno. Esta imagen está cambiando rápidamente, de forma que la “encrucijada del Congreso mexicano”—subtítulo de este volumen—consiste en la capacidad de esta institución para situarse “entre el control y el equilibrio” (p. 181). Esta propuesta normativa abre el debate sobre qué supone esta combinación y en qué porcentaje la asume el Congreso mexicano y, por lo tanto, avivará un debate que no es ajeno a la ciencia política.

Finalmente, la lectura de este libro se recomienda a aquellos interesados en el Congreso mexicano y a los que trabajan directamente en el seno de esta institución o en el contexto de la legislación mexicana.

.....
The United Nations Development Programme: A Better Way?, por Craig N. Murphy, Nueva York, Cambridge University Press, 2006, 372 pp.

Jerry Pubantz
 University of North Carolina at Greensboro

Craig N. Murphy escribió un libro para felicitar al Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD). Encargado por el PNUD, el volumen de Murphy le sigue la pista a la evolución del programa, desde sus orígenes como fusión de dos entidades previas de desarrollo de la ONU (el Programa Expandido de Asistencia Técnica, EPTA, y el Fondo Especial para el Desarrollo Económico, SUNFED), hasta su situación actual. El profesor Murphy, ex presidente de la Asociación de Estudios Internacionales y del Consejo Académico del Sistema de las Naciones Unidas, cuenta la historia del PNUD a través de biografías profesionales e intelectuales de sus administradores, legendarios expertos en desarrollo, y aquellos que dirigieron los miles de proyectos del PNUD. Como historiador oficial de la organización, Murphy realizó cientos de entrevistas y tuvo acceso a los archivos y al personal de la agencia.

Murphy no sólo describe el PNUD sino también la evolución de su teoría del desarrollo, su papel en la lucha Norte-Sur y el proceso de aprendizaje organizacional a lo largo de cuatro décadas. Asimismo, trata de situar su relato en la tradición del extraordinario Proyecto de Historia Intelectual de la ONU, promovido por Thomas G. Weiss, Louis Emmerij y Richard Jolly en la City University del Instituto Ralph Bunche de Nueva York. Weiss y sus colegas efectivamente presentaron a las Naciones Unidas como la incubadora de grandes ideas sobre relaciones