

LA POLÍTICA MODERNA HA CAMBIADO

*Responsabilidades, comisiones y perfiles de reclutamiento de los
tres poderes*

Ismael García R.

Academia Internacional de Calidad
"Calidad humana para el éxito profesional"

CAPÍTULO 1

El problema:

política sin manual

Toda organización que funciona bien tiene algo en común: un manual operativo. Una fábrica no puede certificarse en calidad si no documenta quién hace qué, con qué método y bajo qué responsabilidad. Un hospital no puede operar con seguridad si cada médico decide, según su propio criterio, cuáles son los límites de su función. La política no debería ser la excepción, y sin embargo, con frecuencia lo es.

Los sistemas democráticos modernos descansan sobre una idea central: la división de poderes. El poder legislativo redacta y aprueba las leyes; el poder ejecutivo las aplica y administra al Estado; el poder judicial interpreta las leyes y resuelve los conflictos que de ellas se derivan. Esta separación, en teoría, evita que una sola persona o grupo concentre el control absoluto sobre la vida pública.

El problema no está en el diseño constitucional de esta división, que en la mayoría de los países está razonablemente bien definida en el papel. El problema está en la práctica: en la ausencia de un manual operativo claro, conocido y exigible, que traduzca esos principios generales en responsabilidades concretas, perfiles de reclutamiento definidos y mecanismos de rendición de cuentas.

La distorsión del papel de cada poder

Cuando no existe un manual operativo efectivo, ocurre algo previsible: los límites entre los poderes comienzan a difuminarse. Un legislador puede terminar actuando como gestor de trámites administrativos que no le corresponden. Un funcionario del ejecutivo puede emitir disposiciones que invaden funciones legislativas. Un juez puede verse presionado a fallar conforme a intereses ajenos

a la ley. Cada una de estas distorsiones erosiona la confianza ciudadana en las instituciones.

Esta confusión de roles no es exclusivamente un fenómeno de un país o de una época. Es un patrón que se repite dondequiera que el reclutamiento de quienes ocupan estos cargos no está anclado en un perfil de responsabilidades bien definido, sino en otros criterios: lealtades personales, negociaciones circunstanciales o popularidad momentánea.

El propósito de este libro

Este libro no pretende ofrecer una teoría constitucional nueva, ni tomar partido en debates ideológicos. Su propósito es más práctico y, en ese sentido, más cercano al lenguaje de la gestión de calidad: describir con claridad cuáles son las responsabilidades de cada poder, qué comisiones o áreas de trabajo les corresponden, y qué perfil debería exigirse a quien aspire a ocupar cada cargo, tal como se exige en cualquier manual operativo serio.

La premisa es sencilla: una política moderna, saludable y funcional, necesita operar con la misma disciplina con la que opera una organización bien dirigida. Reclutar, capacitar y evaluar a los tres poderes conforme a un manual de operaciones no elimina el debate político ni la pluralidad de ideas; al contrario, les da un marco de referencia común dentro del cual competir sanamente.

PUNTOS DE ACCIÓN

Área	Acción a implementar
Diagnóstico	Identificar en qué áreas de tu comunidad o país se observa confusión de funciones entre los tres poderes.

Área	Acción a implementar
Marco de referencia	Adoptar la idea de un manual operativo como estándar deseable para la función pública, no solo para la empresa privada.
Difusión	Compartir con otros el principio de que cada poder tiene responsabilidades específicas y un perfil de reclutamiento propio.

CAPÍTULO 2

El Poder Legislativo

Funciones, responsabilidades y comisiones

El poder legislativo es, en esencia, el poder de deliberar y decidir en representación de la ciudadanía. Su razón de ser no es administrar el día a día del Estado ni impartir justicia, sino crear, modificar y derogar las leyes que rigen la vida en sociedad, además de vigilar que el poder ejecutivo actúe dentro del marco legal y presupuestal aprobado.

Responsabilidades centrales del legislador

- Iniciativa y aprobación de leyes: presentar, analizar, discutir y votar proyectos de ley dentro de su ámbito de competencia.
- Aprobación del presupuesto: revisar y autorizar el uso de los recursos públicos propuestos por el ejecutivo.
- Función de control y fiscalización: vigilar que el ejecutivo cumpla la ley, rinda cuentas y no exceda sus atribuciones.
- Representación ciudadana: recoger las necesidades de la población que representa y traducirlas en propuestas legislativas.
- Ratificación de nombramientos: en muchos sistemas, aprobar o rechazar designaciones clave propuestas por el ejecutivo o el judicial.

Comisiones: el corazón operativo del trabajo legislativo

La mayor parte del trabajo legislativo no ocurre en el pleno, sino en comisiones: grupos especializados donde se analizan a fondo los proyectos antes de someterlos a votación general. Un manual operativo del poder legislativo debe especificar, entre otras, comisiones como:

- Comisión de Gobernación y Asuntos Constitucionales
- Comisión de Hacienda y Presupuesto
- Comisión de Justicia y Derechos Humanos

- Comisión de Desarrollo Social y Educación
- Comisión de Salud
- Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Comisión de Seguridad Pública
- Comisión de Economía, Trabajo e Industria

Cada comisión debería contar con un manual propio que defina su alcance, sus reuniones mínimas obligatorias, sus indicadores de desempeño (iniciativas dictaminadas, tiempos de respuesta) y sus mecanismos de transparencia hacia la ciudadanía.

Perfil de reclutamiento propuesto para el legislador

- Conocimiento del marco legal y del proceso legislativo del país o entidad que representa.
- Capacidad de análisis técnico y financiero para evaluar leyes y presupuestos con responsabilidad.
- Historial verificable de servicio o vínculo genuino con la comunidad que aspira a representar.
- Disposición a rendir cuentas públicas periódicas sobre su desempeño en comisión y en pleno.
- Ausencia de conflictos de interés no declarados con los sectores que regula o supervisa.

PUNTOS DE ACCIÓN

Área	Acción a implementar
Reclutamiento	Establecer un perfil mínimo verificable para cualquier candidato a legislador, antes de la postulación.
Comisiones	Documentar el propósito, alcance e indicadores de cada comisión legislativa en un manual accesible al público.
Rendición de cuentas	Exigir informes periódicos de desempeño legislativo, individuales y por comisión.

CAPÍTULO 3

El Poder Ejecutivo

Funciones, responsabilidades y áreas de gestión

El poder ejecutivo es responsable de administrar al Estado y de ejecutar las leyes aprobadas por el poder legislativo. Mientras el legislativo decide qué se debe hacer, el ejecutivo decide cómo se hace en el día a día: la operación de los servicios públicos, la seguridad, la política exterior, la administración de los recursos y la implementación de políticas públicas.

Responsabilidades centrales del titular del ejecutivo y su gabinete

- Ejecución y aplicación de las leyes aprobadas por el legislativo.
- Administración de la hacienda pública dentro del presupuesto autorizado.
- Conducción de la política de seguridad pública y, en su caso, de las fuerzas armadas.
- Representación del Estado ante otros países y organismos internacionales.
- Diseño e implementación de políticas públicas en salud, educación, infraestructura, economía y desarrollo social.
- Nombramiento y supervisión del gabinete y de la administración pública.

Áreas de gestión típicas de un manual operativo del ejecutivo

- Secretaría o Ministerio de Gobernación / Interior
- Secretaría o Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas
- Secretaría o Ministerio de Seguridad Pública
- Secretaría o Ministerio de Educación
- Secretaría o Ministerio de Salud

- Secretaría o Ministerio de Economía y Desarrollo
- Secretaría o Ministerio de Relaciones Exteriores
- Secretaría o Ministerio de Medio Ambiente e Infraestructura

Un manual operativo del ejecutivo debe precisar, para cada área, los indicadores de resultado esperados, el presupuesto asignado y ejercido, y los mecanismos de evaluación ciudadana e institucional del desempeño de cada titular.

Perfil de reclutamiento propuesto para el poder ejecutivo

- Experiencia demostrable en administración pública, gestión organizacional o gobierno.
- Capacidad de gestión de crisis y toma de decisiones bajo presión, con apego a la ley.
- Historial de manejo transparente de recursos, verificable mediante auditorías previas.
- Habilidad para articular equipos de trabajo multidisciplinarios y delegar con responsabilidad.
- Compromiso público y verificable de rendición de cuentas periódica ante el legislativo y la ciudadanía.

PUNTOS DE ACCIÓN

Área	Acción a implementar
Gestión por áreas	Documentar indicadores de desempeño claros para cada secretaría o ministerio del gabinete.
Transparencia	Publicar de forma periódica el ejercicio presupuestal de cada área de gestión.
Reclutamiento	Exigir experiencia administrativa verificable a quienes aspiren a puestos de gabinete.

CAPÍTULO 4

El Poder Judicial

Funciones, responsabilidades y estructura

El poder judicial tiene como función interpretar y aplicar la ley para resolver controversias, tanto entre particulares como entre estos y el Estado. Su razón de ser es garantizar que la ley se cumpla de manera imparcial, protegiendo los derechos de las personas frente a abusos del propio Estado o de otros ciudadanos.

Responsabilidades centrales de jueces y magistrados

- Impartir justicia de manera imparcial, pronta y apegada a derecho.
- Interpretar las leyes aprobadas por el legislativo al resolver casos concretos.
- Controlar la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, cuando el sistema se lo permite.
- Proteger los derechos fundamentales de las personas frente a actos de cualquier autoridad.
- Resolver conflictos entre particulares, entre empresas, y entre ciudadanos y el Estado.

Estructura típica de un manual operativo judicial

- Salas o juzgados en materia Civil
- Salas o juzgados en materia Penal
- Salas o juzgados en materia Familiar
- Salas o juzgados en materia Laboral
- Salas o juzgados en materia Administrativa y Fiscal
- Sala o tribunal Constitucional (donde el sistema lo contempla)
- Consejo de la Judicatura o su equivalente, responsable de la administración y disciplina judicial

Un manual operativo judicial debe especificar los tiempos máximos de resolución por tipo de asunto, los mecanismos de asignación aleatoria de casos (para evitar influencias indebidas), y los procedimientos disciplinarios aplicables a jueces y magistrados que incumplan sus responsabilidades.

Perfil de reclutamiento propuesto para el poder judicial

- Formación jurídica formal y actualizada, verificable mediante examen o carrera judicial.
- Trayectoria profesional documentada, con evaluación de sentencias o dictámenes previos.
- Ausencia de vínculos no declarados con partes interesadas en asuntos que resolverá.
- Disposición a que sus resoluciones sean públicas y sujetas a revisión conforme a derecho.
- Evaluación periódica de desempeño por parte de un consejo independiente de la judicatura.

PUNTOS DE ACCIÓN

Área	Acción a implementar
Carrera judicial	Establecer y difundir criterios objetivos de ingreso y ascenso dentro del poder judicial.
Tiempos de resolución	Definir y publicar los plazos máximos esperados por tipo de asunto en cada materia.
Independencia	Garantizar mecanismos de asignación aleatoria de casos y evaluación por consejo independiente.

CAPÍTULO 5

Los tres manuales

comparados

Puestos uno junto al otro, los tres manuales operativos comparten una misma lógica de fondo, aunque cada poder tenga su propio lenguaje, sus propias comisiones o áreas, y su propio producto de trabajo. Ver esta comparación de manera conjunta ayuda a entender por qué la confusión de funciones resulta, en la práctica, tan costosa: cuando un poder invade el terreno de otro, no solo se rompe un principio constitucional abstracto, también se descompone una cadena de trabajo que, bien operada, debería funcionar como un sistema de calidad total.

Aspecto	Legislativo	Ejecutivo	Judicial
Función principal	Crear y aprobar leyes	Ejecutar y administrar	Interpretar y juzgar
Unidad de trabajo	Comisiones	Secretarías / Ministerios	Salas / Juzgados
Producto central	Leyes y decretos	Políticas públicas	Sentencias y resoluciones
Rinde cuentas a	Ciudadanía	Legislativo y ciudadanía	Consejo de la judicatura
Riesgo si no hay manual	Legislar sin análisis técnico	Invadir función legislativa	Fallar por presión externa

Lo que revela la comparación

El cuadro anterior deja ver tres cosas con claridad. Primero, que cada poder tiene un producto de trabajo distinto y no intercambiable: leyes, políticas públicas y sentencias no deben confundirse entre sí. Segundo, que cada poder rinde cuentas a una instancia diferente, lo

cual exige mecanismos de transparencia también diferenciados. Tercero, que el riesgo de no tener un manual operativo claro no es el mismo para los tres poderes, aunque el resultado final —la pérdida de confianza ciudadana— sí lo sea.

PUNTOS DE ACCIÓN

Área	Acción a implementar
Diagnóstico comparado	Usar el cuadro comparativo como herramienta de capacitación cívica para nuevos funcionarios de cualquier poder.
Límites claros	Difundir el producto de trabajo propio de cada poder para reducir invasiones de función.

CAPÍTULO 6

Propuesta de manual

operativo unificado

Un manual operativo unificado no busca homogeneizar a los tres poderes ni eliminar sus diferencias constitucionales. Busca, en cambio, establecer un formato común mínimo bajo el cual cada poder documente sus propias reglas, de manera que la ciudadanía, los medios y los otros poderes puedan verificar con facilidad si cada quien está actuando dentro de su función.

Elementos mínimos que debería contener cada manual

- Descripción de funciones: qué hace y qué no hace cada cargo dentro del poder correspondiente.
- Estructura de comisiones o áreas: el organigrama funcional detallado, con responsables identificados.
- Perfil de reclutamiento: requisitos mínimos verificables para acceder al cargo.
- Indicadores de desempeño: métricas objetivas para evaluar el trabajo realizado en un periodo determinado.
- Mecanismos de rendición de cuentas: a quién y con qué frecuencia se reporta el desempeño.
- Procedimiento disciplinario: qué ocurre cuando un funcionario incumple su manual operativo.

Reclutamiento conforme al manual

El principio central de esta propuesta es que ningún participante debería incorporarse a alguno de los tres poderes sin que su perfil haya sido contrastado, de manera pública y verificable, contra el manual operativo del cargo que busca ocupar. Así como una empresa certificada en calidad no contrata a un auditor interno sin verificar su formación y experiencia contra un perfil de puesto documentado, la función pública debería exigir el mismo estándar.

Esto no elimina la legitimidad democrática de la elección popular en los cargos que corresponda; la complementa. Un candidato puede seguir siendo electo por votación, pero la ciudadanía tendría, gracias al manual operativo, un parámetro objetivo adicional para evaluar si ese candidato cumple con el perfil mínimo de su función antes de emitir su voto.

Gobernanza del manual

Para que un manual operativo tenga autoridad real, no puede ser escrito ni modificado unilateralmente por el propio poder al que regula. Se propone que cada manual sea revisado periódicamente por una instancia con participación ciudadana, académica y técnica, de manera que su actualización responda a la evidencia de lo que ha funcionado y lo que no, y no únicamente a los intereses de quienes ya ocupan el cargo.

PUNTOS DE ACCIÓN

Área	Acción a implementar
Documentación	Redactar, para cada poder, un manual operativo con los seis elementos mínimos propuestos.
Verificación pública	Publicar el perfil de reclutamiento de cada cargo antes de cualquier proceso electoral o de designación.
Revisión periódica	Establecer una instancia mixta (ciudadana, académica, técnica) para actualizar cada manual cada cierto número de años.

CAPÍTULO 7

Conclusión:

hacia una política con reglas claras

La política moderna ha cambiado, y seguirá cambiando. Los retos que enfrentan hoy los tres poderes —la desconfianza ciudadana, la polarización, la velocidad de la información— no existían, al menos no en la misma escala, cuando se diseñaron muchos de los sistemas constitucionales que hoy siguen vigentes. Pero el remedio a ese cambio no es improvisar sobre la marcha, sino volver a algo tan sencillo como poderoso: que cada quien sepa, con precisión, cuál es su responsabilidad.

Un manual operativo efectivo no es una camisa de fuerza para la democracia; es, por el contrario, una condición para que la democracia funcione con calidad. Así como ninguna organización sería opera sin definir puestos, responsabilidades y perfiles, ningún sistema político debería aceptar que sus tres poderes operen sin la misma claridad.

Este libro ha buscado describir, de manera práctica, las responsabilidades del poder legislativo, del poder ejecutivo y del poder judicial, así como un perfil de reclutamiento razonable para cada uno. La invitación final es a que estos criterios dejen de ser una aspiración teórica y se conviertan en un estándar exigible: por la ciudadanía, hacia sus tres poderes, y por cada poder, hacia sí mismo.

PUNTOS DE ACCIÓN

Área	Acción a implementar
Estándar cívico	Adoptar el manual operativo de los tres poderes como referencia de evaluación ciudadana.
Difusión	Compartir este material con jóvenes, estudiantes de derecho y ciencia política, y liderazgos comunitarios.
Seguimiento	Revisar, al menos una vez al año, si los tres poderes de tu comunidad están operando conforme a su manual.